

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE CIENCIAS JURIDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

DIANA CAROLINA VALENCIA TELLO

O ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS

CURITIBA

2013

DIANA CAROLINA VALENCIA TELLO

O ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS

Tese apresentada ao curso de Pós – Graduação em Direito, área de concentração Direito do Estado, linha de pesquisa Direito, Poder e Controle, Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientador: Prof. Dra. Vera Karam de Chueiri

CURITIBA

2013

TERMO DE APROVAÇÃO

DIANA CAROLINA VALENCIA TELLO

O ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS

Tese aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor no Curso de Pós-Graduação em Direito, Setor Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador: _____

Prof. Dra. Vera Karam de Chueiri

Prof. Dra. Angela Cássia Costaldello

Prof. Dra. Amélia Rossi

Prof. Dr. Rodrigo Kanayama

Prof. Dr. Melina Fachin

Dedico este trabalho a *toda minha família*, a meus pais, avós, irmãs, irmão, tios, tias, primos e primas, porque cada um é especial e importante no meu coração, por alegrarem minha existência, pelo amor e boa energia que incondicionalmente me dão todos os dias, pelo seu apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Neste percurso especial da minha vida pessoal e acadêmica, muitos se prontificaram a me estender a mão. Ainda que não os registre aqui, a todos sou profundamente grata.

Agradeço imensamente, e sempre, à minha orientadora Professora Doutora Vera Karam de Chueiri, que, desde antes de começar o doutorado, me apoiou e ajudou, de diferentes formas, a ingressar na Universidade Federal do Paraná; agradeço também sua paciência, compreensão e entusiasmo, mesmo nos momentos mais difíceis do doutorado.

Agradeço a meus pais, Ricardo e Piedad, pelo seu apoio e amor incondicional em todo o momento. À minha irmã Marcela por sua companhia, entusiasmo e amizade. A minha irmã Cristina, pelo interesse no tema da pesquisa, por sua companhia, amor, entusiasmo, pelos debates e discussões que me proporcionaram momentos divertidos enquanto analisava e escrevia a tese. A meu irmão Andres, por existir e alegrar minha vida.

Com zelo, carinho e respeito, agradeço à Laura, Fátima, Sandra e Rosana, por estarem sempre prontas a ajudar, pela sua boa disposição e atitude positiva em todos os momentos, por me oferecerem apoio quando mais precisava. Muito obrigada!

RESUMO

Desde a década de setenta, do século anterior, diversas mudanças sociais, tecnológicas e econômicas transformam rapidamente toda concepção prévia sobre o Estado e sua capacidade de direcionamento e intervenção sobre a sociedade e a economia. Isso principalmente em função de dois fatores fundamentais, a aplicação do neoliberalismo ao redor do mundo e o surgimento de uma nova revolução tecnológica com capacidade de transformar totalmente a organização social e política do mundo moderno. O início da era da globalização foi possível graças à liberalização do mercado e ao surgimento de novas tecnologias que permitiram conectar diversos territórios com interesses comuns em tempo real, sem maiores custos adicionais, admitindo com isso a construção de um mercado unificado, absolutamente interconectado. Com o aumento da globalização temos comprovado também o surgimento de diversos paradoxos entre interesses globais e interesses locais e entre diversos grupos de interesse com demandas legítimas e às vezes contraditórias, as quais criam profundas crises e confrontos entre as sociedades e os Estados, deixando em evidência que as velhas estruturas de poder não são suficientes para definir futuros de valia na era da globalização e as novas tecnologias. Neste contexto, a presente tese visa analisar as transformações do Estado na era da globalização e as novas tecnologias, tendo em conta que o Estado continua sendo fundamental para a organização das sociedades, mas, ao mesmo tempo, o Estado já não pode ser concebido como a máxima forma de organização social, nem como poder superior capaz de intervir e direcionar as sociedades autonomamente, ainda que as sociedades continuem precisando do apoio do Estado para o bem-estar das comunidades, especialmente das comunidades mais vulneráveis, em aspectos como a saúde, a educação e até o mínimo vital nos casos de extrema pobreza. Na atualidade, o Estado já não conta com um poder centralizado que lhe permita controlar e dirigir de forma autônoma a sociedade ou a economia. Portanto, o Estado precisa de novas formas de atuação e novas estruturas que ajudem a coordenar diversos atores na procuração do bem-estar comum.

Palavras Chave: Estado. Globalização. Novas Tecnologias. Soberania. Território. População. Crise da democracia representativa. Políticas públicas. Governo eletrônico.

RESUMEN

Desde la década de los años setenta, diversos cambios sociales, tecnológicos y económicos transforman rápidamente toda concepción previa sobre el Estado y su capacidad de direccionamiento e intervención sobre la sociedad y la economía. Esto principalmente en función de dos factores fundamentales, la aplicación del neoliberalismo alrededor del mundo y el surgimiento de una nueva revolución tecnológica con capacidad de transformar totalmente la organización social y política del mundo moderno. El inicio de la era de la globalización fue posible gracias a la liberalización del mercado y al surgimiento de nuevas tecnologías que permiten conectar diversos territorios con intereses comunes en tiempo real, sin mayores costos adicionales, permitiendo con esto la construcción de un mercado unificado, absolutamente interconectado. Con el aumento de la globalización hemos constatado también el surgimiento de diversas paradojas entre intereses globales e intereses locales y entre diversos grupos de interés con demandas legítimas aunque también, algunas veces, contradictorias, las cuales crean profundas crisis y conflictos entre las sociedades y los Estados, dejando en evidencia que las viejas estructuras de poder no son suficientes para definir futuros valiosos en la era de la globalización y las nuevas tecnologías. En este contexto, la presente tesis busca analizar las transformaciones del Estado en la era de la globalización y las nuevas tecnologías, teniendo en cuenta que el Estado continúa siendo fundamental para la organización de las sociedades, pero, al mismo tiempo, el Estado ya no puede ser concebido como la máxima forma de organización social, ni como poder superior capaz de intervenir y direccionar las sociedades autónomamente, aunque las sociedades continúen necesitando del apoyo del Estado para el bienestar de las comunidades, especialmente de las comunidades más vulnerables, en aspectos tales como la salud, la educación y hasta el mínimo vital en los casos de extrema pobreza. En la actualidad, el Estado ya no cuenta con un poder centralizado que le permita controlar y dirigir de forma autónoma la sociedad o la economía. Por lo tanto, el Estado necesita de nuevas formas de actuación y nuevas estructuras que le ayuden a coordinar diversos actores en la búsqueda del bienestar común.

Palabras clave: Estado. Globalización. Nuevas Tecnologías. Soberanía. Territorio. Población. Crisis de la democracia representativa. Políticas públicas. Gobierno electrónico.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. A ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS.	7
2.1 A HEGEMONIA DO CAPITALISMO E DO NEOLIBERALISMO.....	10
2.2 AS NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO	18
2.3 O AUMENTO DA COMUNICAÇÃO E AS INTERDEPENDÊNCIAS	25
2.4 A CRIAÇÃO DE REDES AUTÔNOMAS E INDEPENDENTES.....	31
2.5 A PRODUÇÃO DE RISCOS NA ERA GLOBAL.	37
3. NOVOS ATORES NO ESPAÇO PÚBLICO GLOBAL.	45
3.1 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS	46
3.2 OS AGENTES ECONÔMICOS.....	52
3.3. AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL.....	60
3.4 AS REDES SOCIAIS NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS.....	68
3.5 ORGANIZAÇÕES ILEGAIS OU GRUPOS À MARGEM DA LEI	76
4. O ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS	87
4.1. AS TRANSFORMAÇÕES NO CONCEITO DE SOBERANIA.....	88
4.1.1. A Passagem da Idade Média para o Mundo Moderno	89
4.1.2. O conceito de soberania nas revoluções liberais.....	98
4.1.3 O conceito de soberania no Estado liberal.	102
4.1.4. A soberania no Estado de Direito Constitucional e a ordem internacional.....	110
4.1.5. A soberania na era da globalização e as novas tecnologias.....	114
4.2. AS TRANSFORMAÇÕES NO CONCEITO DE TERRITÓRIO	119
4.2.1. A teoria do território como elemento constitutivo do Estado.....	120
4.2.2. A teoria do Estado como âmbito espacial da validade da ordem jurídica	122
4.2.3. As transformações acontecidas no território na era da globalização e as novas tecnologias	125
4.3. AS TRANSFORMAÇÕES NO CONCEITO DE POPULAÇÃO	130
4.3.1. A população no Estado liberal	132
4.3.2. A população no Estado de Direito Constitucional	135
4.3.3. A população na era da globalização e as novas tecnologias	140
5. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	145
5.1. O INÍCIO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	147
5.2 A AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA	149
5.3 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS	152
5.3.1 A política dos meios de comunicação.....	154
5.3.2 A política informacional.....	159
6. AS FUNÇÕES DO ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS	166

6.1. O ESTADO COMO GARANTIDOR DA ORDEM E DA SEGURANÇA.	170
6.1.1. A manutenção da ordem e da segurança mediante o controle do território e a imposição da lei.....	171
6.1.2. A manutenção da ordem mediante a imposição de impostos	177
6.2 O ESTADO COMO COMUNIDADE POLÍTICA, O ESTADO SOCIAL.....	179
6.3 O ESTADO REGULADOR.....	186
6.4 O ESTADO ESTRATEGISTA ENTRE O LOCAL E O GLOBAL.....	192
 7. O GOVERNO ELETRÔNICO 201	
7.1 ANÁLISE DO RANKING MUNDIAL EM GOVERNO ELETRÔNICO.....	204
7.2 INCLUSÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....	209
7.3.1 Transmissão pela internet das reuniões dos altos funcionários	214
7.3.2 Publicação em linha dos documentos oficiais.....	215
7.3.3 Estudo dos cidadãos em linha.....	216
7.3.4 O Sistema autônomo de gestão da administração local	218
7.3.5 Conclusões do estudo de caso do governo eletrônico em <i>Gangnam</i>	218
 8. CONCLUSÕES FINAIS 221	
 9. BIBLIOGRAFIA 225	

TABELAS

Tabela 1. Líderes Mundiais	207
---	-----

Tabela 2. Líderes emergentes	207
---	-----

Tabela 3. Desenvolvimento do governo eletrônico em países com grande população	208
---	-----

Tabela 4. Avanços por regiões em governo eletrônico na última década	209
---	-----

Tabela 5. Líderes em e-participação	210
--	-----

Tabela 6. Ferramentas utilizadas pelos governos em e-consulta	211
--	-----

1. INTRODUÇÃO

Desde a década de setenta, do século anterior, diversas mudanças sociais, tecnológicas e econômicas transformam rapidamente toda concepção prévia sobre o Estado e sua capacidade de direcionamento e intervenção sobre a sociedade e a economia. Isso principalmente em função de dois fatores fundamentais, a aplicação do neoliberalismo ao redor do mundo e o surgimento de uma nova revolução tecnológica com capacidade de transformar totalmente a organização social e política do mundo moderno.

As ideias neoliberais que propugnavam por menor intervenção do Estado e por maior autonomia para os indivíduos, a sociedade e o mercado, começam a ser aplicadas em diversos países ao redor do mundo a partir dos anos oitenta, em resposta à crise do Estado de bem-estar iniciada na década de setenta. As privatizações, os recortes orçamentais em diversas áreas sociais e produtivas e, o chamado a procurar a menor intervenção do Estado, modificam totalmente as relações de poder entre o Estado e a sociedade, outorgando maior liberdade aos indivíduos e ao mercado para desenvolver seus objetivos.

Também desde a década de setenta, tem início o processo de consolidação de uma nova revolução tecnológica, a qual tem capacidade de outorgar maior autonomia aos indivíduos e, consequentemente, transformar totalmente a organização social e política conhecida até o momento. As novas tecnologias aparecem paulatinamente em diversas áreas do conhecimento, mas aqui nos interessam especificamente as novas tecnologias da informação que potencializam a comunicação entre os indivíduos e o processamento da informação, já que estas tecnologias permitem a construção de uma nova forma de organização social (as redes), que não dependem do tempo, nem do espaço, nem de estruturas estáveis, para materializar o processo de comunicação de forma eficiente em curtos períodos de tempo.

As novas tecnologias, como o computador, o celular e a internet, permitem facilmente interconectar indivíduos e grupos em diferentes territórios em tempo real, de forma imediata. A criação de um espaço global que admite maior liberdade aos

indivíduos amplia as fronteiras de diversas formas (antes impensáveis), já que na medida em que os indivíduos e os grupos tenham acesso às novas tecnologias, eles não se encontram mais limitados pelo espaço, pela cultura ou pelo governo local onde estão situados.

Os territórios ainda que continuem sendo importantes (porque toda atividade econômica e social precisa de um território para ser desenvolvida) são transformados de diversas formas dependendo da capacidade ou incapacidade do território para conectar-se com a rede global onde estão localizadas as redes de poder.

Nesse contexto, o início da era da globalização foi possível graças à liberalização do mercado e ao surgimento de novas tecnologias que permitiram conectar diversos territórios com interesses comuns em tempo real, sem maiores custos adicionais, admitindo com isso a construção de um mercado unificado, absolutamente interconectado. Especialmente, desde a década de 1990 temos constatado o aumento da globalização, ano a ano, na medida em que são melhoradas as novas tecnologias da informação, permitido o aumento das interconexões e as interdependências ao redor do mundo em diversos níveis, ainda que, ao mesmo tempo, os indivíduos e os grupos se considerem autônomos e independentes.

Com o aumento da globalização temos comprovado também o surgimento de diversos paradoxos entre interesses globais e interesses locais e entre diversos grupos de interesse com demandas legítimas e às vezes contraditórias, as quais criam profundas crises e confrontos entre as sociedades e os Estados, deixando em evidência que as velhas estruturas de poder não são suficientes para definir futuros de valia na era da globalização e as novas tecnologias.

É que na era da globalização existe a necessidade de reformular e repensar as velhas estruturas de poder nacionais e locais para dar respostas efetivas às diferentes problemáticas que se apresentam no mundo globalizado, tendo em conta a necessidade de melhorar a comunicação entre diversos atores e níveis de governo, visando sempre melhorar o consenso, a coordenação e a cooperação entre todos os atores interessados com objetivos comuns.

Porém, a rigidez das estruturas institucionais dos Estados e as dificuldades para transformar as administrações públicas conforme as novas necessidades colocam limitações importantes aos Estados para atuar de forma coordenada com outros atores. Em contraste, os indivíduos se organizam rapidamente mediante a criação de redes, gerando uma nova estrutura social, que pode organizar-se de forma flexível, utilizando

as novas tecnologias disponíveis, e se adaptando rapidamente às constantes mudanças que caracterizam a nova dinâmica de relacionamento na atualidade.

Neste contexto, a presente tese visa analisar as transformações do Estado na era da globalização e as novas tecnologias, tendo em conta que o Estado continua sendo fundamental para a organização das sociedades, mas, ao mesmo tempo, o Estado já não pode ser concebido como a máxima forma de organização social, nem como poder superior capaz de intervir e direcionar as sociedades autonomamente, ainda que as sociedades continuem precisando do apoio do Estado para o bem-estar das comunidades, especialmente das comunidades mais vulneráveis, em aspectos como a saúde, a educação e até o mínimo vital nos casos de extrema pobreza.

Na atualidade, o Estado já não conta com um poder centralizado que lhe permita controlar e dirigir de forma autônoma a sociedade ou a economia. Portanto, o Estado precisa de novas formas de atuação e novas estruturas que ajudem a coordenar diversos atores na procuração do bem-estar comum.

Nessa ordem de ideias, a contribuição que pretende trazer esta tese ao conhecimento do Estado é compreender as diversas formas em que as instituições estatais têm se transformado nas últimas décadas, para que, com base nesta compreensão, seja possível a construção de novas instituições que respondam efetivamente às necessidades das sociedades atuais, transformando as clássicas instituições do Estado moderno, como as estruturas hierárquicas e as administrações públicas fechadas e autorreferidas que pouco se comunicam com a cidadania, em estruturas horizontais e flexíveis, com administrações públicas abertas à cidadania mediante o uso das novas tecnologias da informação e as redes sociais.

Isso porque em muitos casos, as velhas instituições estatais pretendem continuar dirigindo as sociedades como em períodos passados, isto é, pretendem continuar tomando decisões de forma autônoma e fechada, sem dar maiores explicações e, em decorrência, sem levar em consideração os diversos interesses manifestados pela cidadania. A falta de boa comunicação com a cidadania gera fortes confrontos nas sociedades, que já não estão dispostas a aceitar facilmente a autoridade do Estado sem questionamento, como temos evidenciado nos últimos protestos acontecidos em diversos países ao redor do mundo.

Em decorrência, ao descrever e analisar as transformações do Estado na era da globalização e as novas tecnologias, pretendemos sublinhar a importância de reformular

e repensar as velhas estruturas de poder, procurando alcançar novos equilíbrios entre os diversos interesses existentes nas sociedades.

Consideramos que o Estado é antes de mais nada um processo de construção social que em cada sociedade apresenta particularidades próprias, conforme os contextos culturais, econômicos, políticos e sociais, razão pela qual não existe uma única forma de Estado. Tampouco existem soluções definitivas para as problemáticas que se apresentam na atualidade. Porém, desde o início do Estado moderno, existiram ideias e modelos imperantes que estabeleciam as características que devia ter o Estado. Esses modelos de Estado têm se transformado ao longo do tempo estabelecendo diferentes requisitos que devem cumprir os Estados para ser considerados “legítimos” na ordem internacional imperante, ainda que os resultados da aplicação desses modelos na realidade sejam absolutamente díspares.

Segundo Chevallier, a difusão de um modelo específico de Estado no mundo foi fortalecida com o colapso do socialismo, causando a adesão automática de numerosos países ao modelo liberal de organização política, fundado na democracia representativa, no respeito aos direitos fundamentais e no Estado de direito. A partir de 1989, instituições internacionais como o Banco Mundial destacaram que o Estado de direito é um elemento constitutivo de “boa governabilidade” no mundo.¹

Ainda que na atualidade a maioria dos Estados cumpra formalmente com as instituições do modelo liberal de organização política, na prática a aplicação dessas instituições é diversa e em alguns casos contraditória com as tradições e práticas das comunidades e administrações públicas locais (como acontece no caso da China que em 1999 estabeleceu na Constituição que é um Estado de direito, com a única finalidade de participar da Organização Mundial do Comércio – OMC).

Entretanto, a difusão de um modelo específico de Estado evidencia a necessidade de estabelecer uma ordem global com ajuda dos Estados, benéfica ao aumento da globalização e à unificação dos mercados, visando ao aumento da competitividade e da produtividade dos países, sem levar em consideração (muitas vezes) outros interesses relevantes que devem ser protegidos pelos Estados, como a diminuição da pobreza ou a proteção à população mais vulnerável, para garantir eficazmente os direitos fundamentais dos indivíduos.

¹ CHEVALLIER, Jacques. **El Estado posmoderno**. Traducción: Oswaldo Pérez. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2011. p. 306-307.

Assim, mediante a descrição e a análise das transformações na sociedade e no Estado, a presente tese visa refletir sobre o modelo imperante de Estado na era da globalização e as novas tecnologias (que se caracteriza pela primazia da competitividade e produtividade), com a finalidade de refletir sobre a necessidade de avaliar melhor as prioridades estabelecidas pelos governos, procurando sociedades mais equilibradas que procurem garantir também eficazmente os direitos fundamentais dos indivíduos.

Para analisar este tema, a presente tese está dividida em seis capítulos. O primeiro capítulo, sobre a era da globalização e as novas tecnologias, visa descrever e analisar as diversas mudanças sociais e econômicas que surgiram desde as últimas décadas do século XX, pois consideramos que, para compreender o tamanho das transformações acontecidas sobre o Estado, é necessário primeiro compreender as transformações acontecidas sobre a sociedade e a economia. Para isso, utilizamos o marco teórico construído por Manuel Castells, por considerar seu trabalho como um dos mais completos sobre a matéria.

No segundo capítulo, sobre os novos atores no espaço público global, procura-se descrever o dinamismo existente no espaço global na atualidade, mediante a análise de cinco tipos diferentes de atores globais que surgiram nas últimas décadas, ajudados pelas novas tecnologias, os quais são: as organizações internacionais, os agentes econômicos (especialmente multinacionais), as organizações da sociedade civil, as redes sociais e as organizações ilegais ou grupos à margem da lei. Isso, com a finalidade de evidenciar como o Estado tem perdido paulatinamente sua relevância e supremacia na ordem internacional.

No terceiro capítulo sobre o Estado na era da globalização e as novas tecnologias, analisam-se as transformações ocorridas sobre três elementos essenciais do Estado, a soberania, o território e a população, em diversos períodos de tempo, procurando evidenciar as metamorfoses acontecidas sobre os elementos essenciais do Estado conforme se dão as mudanças sobre as sociedades.

O quarto capítulo, que se detém sobre a democracia representativa, visa descrever como as novas tecnologias têm agravado a crise da democracia representativa e, em alguns casos, a legitimidade do Estado, utilizando também o marco teórico construído por Castells, para depois no capítulo quinto analisar e refletir sobre as funções contraditórias que o Estado pode desempenhar na atualidade.

Finalmente no capítulo sexto se analisa uma nova forma de Estado que procura utilizar as vantagens das novas tecnologias, mediante a implementação de governos eletrônicos, que pretendem melhorar a comunicação entre diversos atores relevantes para a implementação de políticas públicas e serviços em comunidades específicas.

2. A ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS.

No século XX, um evento em especial mudou por completo a história da humanidade. As bombas atômicas utilizadas por Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial contra Hiroshima e Nagasaki em 1945 evidenciaram a força brutal e incontrolável que pode ter uma invenção tecnológica produzida em laboratório, tornando realidade eventos que em outros tempos eram parte da ficção científica.

No mesmo ano, ao finalizar a Guerra, e tendo em conta as atrocidades cometidas contra a humanidade, os Presidentes de Estados Unidos, Inglaterra e a União Soviética declararam sua determinação de estabelecer uma organização geral internacional para manter a paz e a segurança do mundo, criando assim a Organização das Nações Unidas (ONU). Não surpreende que a primeira resolução da Assembleia Geral da ONU, realizada em 1946, fosse para regular os usos pacíficos da energia atômica, a eliminação de armas atômicas, assim como outras armas de destruição massiva.²

A criação da ONU representa uma nova etapa para a humanidade; especialmente representa uma nova etapa para os Estados, que decidiram integrar-se em uma organização geral internacional para trabalhar assuntos de importância global, que afetam a todos os povos independentemente das fronteiras, reconhecendo assim a importância da colaboração e coordenação entre Estados soberanos.

Assim, podemos identificar o início da era da globalização com a criação da ONU em 1945, já que desde essa época se inicia uma nova ordem global que tem por objetivo principal manter a paz e a segurança do mundo, o que também dá início ao surgimento de uma nova consciência global sobre assuntos que afetam à humanidade sem importar a nação, o credo, a raça ou qualquer outra categoria.

Porém, somente na década de 1990, a globalização se torna mais tangível para uma grande quantidade de pessoas no mundo, em razão da conjunção de diferentes fatores, tais como: os avanços científicos e tecnológicos, a hegemonia do capitalismo como sistema econômico mundial e o surgimento de ideias neoliberais que propugnam por menor intervenção do Estado e maior liberalização do mercado local e global.

² Essa resolução procura fomentar entre todas as nações a troca de informes científicos e a regulação da energia atômica para fins pacíficos, assim como eliminar toda arma que tenha capacidade de causar destruição coletiva de importância. ONU. **Historia de las Naciones Unidas**. Disponible en: <http://www.un.org/es/aboutun/history/1941-1950.shtml> Acceso en: 23/03/2013.

Na atualidade existe consenso sobre o fato de que estamos entrando em uma nova era na história da humanidade. Alguns autores chamam a este novo período de pós-modernidade (Chevallier³), outros afirmam que esta é a era da informação (Castells⁴) ou a era pós-industrial (Touraine⁵ e Bell⁶), também modernidade tardia (Giddens⁷), segunda modernidade ou sociedade do risco (Beck⁸), modernidade líquida (Baumann⁹) e hipermodernidade (Lipovetsky¹⁰).

No presente trabalho chamamos esta nova realidade de: era da globalização e as novas tecnologias, em razão de que a ênfase do estudo está colocada na tendência de uma parte das sociedades e dos mercados se estender na dimensão global com ajuda de novas tecnologias, que permitem transcender as fronteiras do Estado, deixando também a outra parte da sociedade confinada nos territórios.

Em nosso entendimento, a era da globalização se caracteriza, até agora, principalmente por cinco aspectos fundamentais. O primeiro aspecto consiste no fortalecimento do mercado e no enfraquecimento dos Estados devido à hegemonia do capitalismo e das ideias neoliberais imperantes desde a década de 1980 nos governos do mundo. O avanço do capitalismo desde a década de 1990 também foi possível em razão dos diferentes avanços técnicos e científicos, que possibilitaram a criação de um espaço global dinâmico e a integração dos mercados mediante a gestão eficiente do capital ao redor do mundo, as vinte quatro horas ao dia, nos sete dias da semana, por meio do uso das novas tecnologias da informação. Portanto, a segunda característica trata sobre como os avanços técnicos e científicos ajudaram ao fortalecimento do capitalismo na escala global.

A terceira característica tem a ver com o aumento ano a ano da comunicação e das interdependências entre as pessoas, as sociedades, o mercado e o mundo em geral, mediante a diversificação dos modos de comunicação e a ampliação das possibilidades

³ CHEVALLIER, Jacques. **El Estado posmoderno**. Traducción: Oswaldo Pérez. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2011.

⁴ CASTELLS, Manuel. **La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura**. Volumen I, II, III. Traducción: Carmen Martínez Gimeno. 7 Ed. México: Siglo XXI. 2008.

⁵ TOURAINE, Alain. **La sociedad post-industrial**. Barcelona: Ariel. 1969.

⁶ BELL, Daniel. **The Coming of post-industrial society: a venture in social forecasting**. New York: Basic Books. 1976.

⁷ GIDDENS, Antony. **Consecuencias de la modernidad**. Madrid: Alianza. 1999.

⁸ BECK, Ulrich. **La Europa cosmopolita: sociedad y en la segunda modernidad**. Barcelona: Paidós. 2006. BECK, Ulrich. **La Sociedad del riesgo**. Hacia una nueva modernidad. Traducción: Jorge Navarro, Daniel Jiménez, M^a Rosa Borrás. 1. Ed. Barcelona: Paidós. 2006.

⁹ BAUMAN, Zigmunt. **Modernidad Líquida**. Buenos Aires: Fondo de cultura Económica de Argentina. 2002.

¹⁰ LIPOVETSKY, Gilles. **La era del vacío: ensayos sobre el individualismo contemporáneo**. Barcelona: Anagrama. 2000.

de interconexão a formas interativas que conectam diversas realidades em tempo real. Para analisar esta característica, estudamos o papel dos meios de comunicação e o surgimento de novas formas de comunicação (em função dos avanços técnicos e científicos), que ajudaram na criação do espaço global, mudando radicalmente as formas de relacionamento entre os indivíduos e os diversos grupos no século XXI.

A quarta característica trata da criação de redes autônomas e independentes que intensificam a comunicação interna entre os indivíduos pertencentes às redes (indivíduos localizados em diferentes territórios), mas que, ao mesmo tempo, evitam a comunicação com outras redes ou grupos da sociedade, gerando a construção de realidades paralelas que não se comunicam entre si.

Finalmente, a quinta característica evidencia o aumento dos riscos de produção de danos irreparáveis ou gravemente onerosos, devido a diversos fatores, como as novas tecnologias, o fortalecimento do capitalismo e o surgimento de identidades conflitantes. Nesta última característica se analisa o paradoxo fundamental desta nova era global, pois ainda que as novas tecnologias permitam grandes avanços à humanidade, também constituem a principal causa do aumento dos riscos de danos irreparáveis ou gravemente prejudiciais ao meio ambiente ou à saúde pública, como, por exemplo, os casos dos acidentes nucleares (Chernobyl e Fukushima), os quais constatarem os limites da racionalidade científica sobre o uso de determinadas tecnologias nas sociedades.

As cinco características que se analisam na sequência estão profundamente interconectadas porque na era da globalização e as novas tecnologias o avanço do capitalismo foi possível graças aos avanços técnicos e científicos, que possibilitaram a construção de um espaço global dinâmico, o que também ajudou no aumento das interdependências em todos os níveis imagináveis e possibilitou a construção de redes autônomas e independentes com objetivos específicos, conforme os diversos interesses de indivíduos localizados em diferentes territórios do planeta. A última característica estuda o aumento dos riscos de grandes catástrofes, por causa das novas tecnologias, o que é uma consequência direta do processo de globalização que se tem caracterizado pela flexibilidade e pela falta de responsabilização sobre os efeitos negativos dos avanços tecnológicos, a produtividade, a competitividade e a efetividade do novo sistema de produção capitalista global.

2.1 A HEGEMONIA DO CAPITALISMO E DO NEOLIBERALISMO

O neoliberalismo nasceu como uma crítica ao Estado de Bem-estar, a qual tinha por finalidade deslegitimar as intervenções do Estado sobre a sociedade e o mercado, considerando como argumento principal que essas intervenções destruíam a liberdade dos cidadãos e criavam benefícios que não permitiam a livre competição. Adicionalmente se considerava que essas intervenções aumentavam de forma desproporcional os gastos sociais dos Estados colocando maiores pressões fiscais que demandavam cada vez maiores impostos.¹¹

A recessão de 1973, causada pela crise do petróleo, provocou aumentos inflacionários nos principais países industrializados, deixando em evidência a incapacidade do setor público para controlar a crise econômica e impondo a necessidade de reduzir os gastos do Estado. Nessa conjuntura, as ideias neoliberais de voltar ao Estado mínimo tomam maior força, já que se considerava que o mercado estava capacitado para superar a crise. Em relação à crise dos anos setenta, Bresser-Pereira afirma o seguinte:

A solução para a crise estaria no mercado; logo, as reformas deveriam estar firmemente direcionadas para a redução do Estado ao mínimo e para o pleno controle da economia pelo mercado. Em decorrência, era necessário privatizar, liberalizar, desregular, flexibilizar os mercados de trabalho, mas fazê-lo de forma radical, uma vez que, para a ideologia neoliberal, o Estado deve limitar-se a garantir a propriedade e os contratos, e, portanto, desvincular-se de todas as suas funções de intervenção no plano econômico e social. Sua macroeconômica deveria ser neutra, tendo como único objetivo o déficit público zero e o controle do aumento da quantidade de moeda, para que esta cresça de forma constante, à mesma taxa do crescimento natural do PIB; sua industrial, nenhuma, e sua social, na versão mais pura do neoliberalismo, também nenhuma, dados os efeitos inesperados e perversos que as s sociais teriam.¹²

No caso da América Latina, a crise dos países industrializados causou o declínio do modelo de importação de produtos básicos (com exceção dos países exportadores de petróleo) reduzindo assim as reservas governamentais das quais dependia a industrialização da economia para a substituição das importações. Em decorrência, a demanda interna caiu e os países também tiveram inflações altas,

¹¹ Em 1947, nascia em Suíça a Mont Pèlerin Society, que foi criada com o objetivo de centralizar os esforços dos intelectuais defensores do livre-mercado espalhados pelo mundo. Três centros de pensamento se destacaram na formulação e consolidação desta sociedade: a London School of Economics; a escola austríaca, representada por Hayek, Mises e Popper, e a escola de Chicago, constituída em torno de Milton Friedman. PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2005. p. 31.

¹² BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania**. A reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo: Ed. 34 Brasília ENAP. 1998. p. 38.

causando graves tensões sociais, que em muitos casos abriram passagem para regimes militares.

Tendo em conta a incapacidade dos Estados para resolver autonomamente a crise econômica e social dos anos setenta, as reformas neoliberais da década de 1980 se caracterizam pela *crença na capacidade do mercado* para reativar as economias e resolver as necessidades sociais. Adicionalmente, no imaginário coletivo o Estado começa a ser visto como corrupto e ineficaz para atender às demandas dos cidadãos e das sociedades.

Em decorrência, a política econômica dos Estados deveria estar dirigida principalmente ao objetivo de controlar a inflação, evitando gastos desnecessários e aceitando a impossibilidade do pleno emprego nas sociedades.¹³ Para isso, os Estados deveriam contrair a emissão monetária, elevar as taxas de juros, baixar os impostos sobre os rendimentos altos, abolir os controles sobre os fluxos financeiros e criar níveis de desemprego para evitar as greves dos sindicatos.¹⁴

Ainda que as reformas neoliberais procurassem a diminuição do gasto público e a redução das intervenções do Estado, em muitos países os gastos públicos não diminuíram, ao contrário, aumentaram, já que foram direcionados a outras áreas de importância para os governos de turno. Assim, o dinheiro que antes era utilizado para programas sociais ou de bem-estar para a população, agora era investido em programas militares, de pesquisa científica e tecnológica, ou de infraestrutura, entre outros.

Alguns exemplos claros de como o gasto público fora redirecionado na década de 1980 podem encontrar-se nos Estados Unidos e em países latino-americanos. Nos Estados Unidos a competição militar com a União Soviética gerou uma corrida armamentista sem precedentes, causando gastos militares enormes, que criaram um déficit público muito maior do que qualquer outro governo na história norte-americana.¹⁵

Na Argentina os ditadores militares empregaram o dinheiro para comprar armamento militar para a Guerra das Malvinas (final dos anos oitenta). No México, Lopez Portillo e muitas empresas estatais mexicanas roubaram mais do que o habitual

¹³ Essa nova política econômica é contrária à tese keynesiana que enfatizava a importância da geração de emprego para combater as crises econômicas, mediante a proteção da indústria nacional.

¹⁴ ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir. GENTILI, Pablo. (org.) **Pós-neoliberalismo**. As s sociais e o Estado democrático. São Paulo: Editora Paz e Terra S.A. 5ª Edição. 2000. p. 12.

¹⁵ Ibidem. Na corrida global pela competitividade iniciada nas décadas de 1970 e 1980, os Estados Unidos perderam parte de sua liderança mundial porque o governo estava mais interessado na Guerra Fria do que na competência global pelo mercado.

criando a maior dívida na história do país. Na Venezuela, os investimentos em empresas públicas não rentáveis arruinaram o país. Na Bolívia, Garcia Meza utilizou o dinheiro público para situar seu governo militar no círculo de produção e distribuição de coca em associação com cartéis da droga colombianos. O Chile utilizou o dinheiro para subsidiar empresas privadas, visando à promoção da exportação de produtos chilenos ao mundo. O Brasil investiu em infraestrutura industrial e de comunicações, ainda que o regime militar também malversasse o dinheiro.¹⁶

Posteriormente e, aos poucos, a nova forma de intervenção estatal na economia ao redor do mundo priorizou os programas dirigidos a aumentar a competitividade, produtividade e tecnologia dos países. Isto porque, na era da globalização e as novas tecnologias, o Estado deve apoiar o desenvolvimento tecnológico das indústrias de seus países para fomentar a competitividade dos territórios e a produtividade das empresas que agora deviam competir no mercado mundial.¹⁷ Também os governos deveriam procurar restringir a competência estrangeira em seus mercados, quando possível, com a finalidade de criar vantagens competitivas para indústrias específicas em períodos de formação.

Os países do Pacífico asiático como Japão, China, Coreia do Sul, Taiwan e Cingapura foram os primeiros Estados que iniciaram a implementação de políticas de competitividade visando inserir-se na competição global do mercado mundial que estava em formação, esperando transformar totalmente a distribuição da riqueza mundial que anteriormente estava concentrada na Europa e nos Estados Unidos.¹⁸ A importância estratégica da competitividade reside no fato que a interdependência crescente das economias obriga a que os países dirijam suas economias em colaboração

¹⁶ CASTELLS, Manuel. **La Era de la Información**. Economía, sociedad y cultura. V. I. La sociedad red. Traducción: Carmen Martínez Gimeno. 7 Ed. México: Siglo XXI. 2008. p. 146-147.

¹⁷ La competitividad tiene significados diferentes para la empresa y para la economía nacional. La competitividad de una nación es el grado en que, en condiciones de mercado libre y justo, produce bienes y servicios que pasan la prueba de los mercados internacionales, mientras que a la vez expanden la renta real de sus ciudadanos. La competitividad nacional se basa en el resultado superior de productividad de la economía y en la capacidad de ésta para cambiar la producción a actividades de alta productividad que, a su vez, puedan generar altos niveles de salarios reales. COHEN et al. *Global Competition: The New Reality*. Vol. III de John Young (director): **Competitiveness. The Report of the President's Commission on Industrial Competitiveness**. Washington D.C. Government Printing Office. 1985, p. 1. Apud. CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 114.

¹⁸ [...]En primer lugar, se ha efectuado un espectacular realineamiento en la distribución del capital, la tecnología y la capacidad industrial en las tres regiones dominantes durante el último tercio del siglo en beneficio de la región del Pacífico asiático. Añadiendo los países asiáticos de reciente industrialización a Japón para formar la región de «Asia desarrollada», tal región está abocada a convertirse en la mayor base industrial del mundo, con 24,6% de la producción industrial mundial en el año 2000, contra el 24,6% de Europa Occidental y solo el 18% de Norteamérica. Y ello sin contar con China, cuyo rápido crecimiento y modernización tecnológica la convertirá en una importante potencia económica... CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 136.

e competência com outras economias, ainda que as sociedades e as políticas internas não estejam sincronizadas totalmente com as estratégias econômicas impostas pela competição global.¹⁹

Desde o início, a era da globalização e as novas tecnologias foi altamente politizada, já que a competição pelo mercado global acontece mediante a intervenção dos Estados nas economias e nos organismos internacionais, procurando as melhores vantagens para as empresas que representam. Aqui é importante ressaltar que o neoliberalismo nunca teve problema com as intervenções que o Estado teve que fazer para fortalecer a competitividade e produtividade dos países, o que representa uma grande incoerência, ou contradição, pois o neoliberalismo – no seu início – sempre criticou todo tipo de intervenção do Estado sobre o mercado e a sociedade.

O neoliberalismo na prática nunca constituiu um modelo coerente de regulação econômica, já que, por um lado, instou aos governos a não intervir em amplos setores do mercado e da sociedade – especialmente nas áreas sociais –, limitando-se a estabelecer um conjunto de práticas políticas, econômicas e culturais que propiciavam o livre mercado e a desregulação; mas, por outro lado, permitiu a intervenção do Estado em setores ou áreas consideradas prioritárias pelos governos de turno. Em decorrência, o neoliberalismo e as exigências globais de aumento da competitividade e da produtividade mudaram radicalmente as prioridades do Estado, permitindo a introdução de novas prioridades conforme as metas econômicas dos governos e dos mercados globais, deixando de lado outras demandas importantes da população.

A finalidade primordial do neoliberalismo foi a reanimação do capitalismo no mundo, procurando a restauração da estabilidade nas altas taxas de crescimento, como antes da crise de 1973. Porém, devido à desregulação financeira, criaram-se condições muito mais propícias para a inversão especulativa do que para a produtiva, beneficiando assim o crescimento dos mercados de câmbio internacionais, em detrimento do investimento no mercado real. As cifras mostram como, ainda que a taxa de inflação caísse de 8,8% para 5,2%, entre os anos 70 e 80, e a taxa de lucro das indústrias nos países da OCDE aumentasse 4,7% nos anos 80 a recuperação dos lucros não levou à recuperação dos investimentos.²⁰ Em decorrência, desde o início as políticas neoliberais se sustentaram na criação de riqueza financeira artificial, tal como é apontado por Bresser-Pereira:

¹⁹ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 114-115.

²⁰ ANDERSON. **Pós- neoliberalismo**. p. 14-16.

(...) um arranjo financeiro distorcido, baseado na criação de riqueza financeira artificial, ou seja, riqueza financeira desligada da riqueza real ou da produção de bens e serviços. O neoliberalismo, por sua vez, não deve ser compreendido apenas como um liberalismo econômico radical, mas também como uma ideologia hostil aos pobres, aos trabalhadores e ao Estado de bem-estar social.²¹

Nas últimas décadas do século XX as novas tecnologias permitiram que os capitais entrassem e saíssem das economias em curtos períodos de tempo, causando que as poupanças e os investimentos ao redor do mundo estivessem interconectados permanentemente, pois, de agora em diante, o capital pode ser gerido vinte quatro horas por dia, nos sete dias da semana, em mercados financeiros globalmente integrados, que pela primeira vez na história funcionam em tempo real de forma instantânea, mediante redes de informação que conectam os principais centros financeiros do mundo. Como os mercados são cada vez mais interdependentes, as economias dos Estados se tornam dependentes dos fluxos globais de capital. Assim, os fluxos de capital viram globais e cada vez mais autônomos diante da economia real ou produtiva dos países.

A queda do Muro de Berlin em novembro de 1989 marca o final da bipolaridade que caracterizou a ordem internacional desde 1945, e dá um novo impulso ao fortalecimento do sistema capitalista em escala global. Isto porque durante a Guerra Fria o mundo estava dividido entre o bloco ocidental-capitalista e o bloco oriental-comunista, o que implicava a existência de diferentes ideologias, políticas, informações e sistemas econômicos, que finalmente faziam contrapeso impedindo a existência de políticas hegemônicas. Mas, com a queda do Muro de Berlin, o capitalismo triunfa como sistema hegemônico mundial. A esse respeito, Mijaíl Gorbachov (citado por Castells) em discurso na ONU, em 1988, afirmou o seguinte:

La economía mundial es un organismo único y ningún Estado, sea cual fuere su sistema social o posición económica, puede desarrollarse normalmente fuera de él. Ello pone en el orden del día la necesidad de idear una maquinaria fundamentalmente nueva para el funcionamiento de la economía mundial, una nueva estructura de la división internacional del trabajo. Al mismo tiempo, el crecimiento de la economía mundial revela las contradicciones y los límites inherentes al tipo tradicional de industrialización.²²

²¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Crise Financeira Global e depois: um novo capitalismo? In: **Novos Estudos**. CEBRAP. 86. Marco 2010, p. 52.

²² Suplemento especial de Soviet Life, febrero de 1989. TARASULO, Isaav T (ed.). Gorbachev and Glasnost: Viewpoints from the Soviet Press. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Books. Apud. CASTELLS, Manuel. **La Era de la Información. Fin del Milenio**. V. III. p. 29-30.

O fortalecimento mundial do capitalismo se materializa de diferentes formas e em diversos níveis a partir da década de 1990. Em nosso conceito, três formas de capitalismo hegemônico são fundamentais para o processo de globalização com ajuda dos Estados. A primeira forma é a integração econômica de Estados em regiões específicas; a segunda, é a corrida pela competitividade entre Estados e regiões; a terceira, é a liberalização do mercado financeiro.

A primeira forma de hegemonia capitalista iniciou mediante o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio –GATT- de 1994 ou Ronda de Uruguai, que criou a Organização Mundial do Comércio (OMC) como órgão reitor do comércio mundial com competência para o estabelecimento de regras específicas em determinados setores previamente analisados.

A partir da criação da OMC a tendência mundial dominante está dirigida à interpenetração crescente dos mercados, já que o crescimento econômico dos países se sustenta de forma importante no comércio internacional e na inversão estrangeira. A OMC tem sido o garantidor dos acordos comerciais entre as nações, outorgando estabilidade e ordem aos intercâmbios de bens e serviços entre diferentes atores na economia mundial, mediante a celebração de tratados negociados que são assinados pelos Estados e, posteriormente, ratificados pelos respectivos parlamentos, permitindo a formação da “livre competência” do mercado em nível global.

A interpenetração crescente dos mercados também se evidencia na criação de blocos econômicos regionais ao redor do mundo a partir da década de 1990. O Mercosul iniciado em 1991 integrou inicialmente a Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A integração europeia se intensificou desde o Tratado de Maastricht em 7 de fevereiro de 1992. O NAFTA em 1994 integrou a Estados Unidos, Canadá e México; a Comunidade Andina de Nações, fortalecida em 1991, integrou inicialmente a Bolívia, a Colômbia, o Equador e o Peru. Na Ásia, a ASEAN, Associação de Nações do Sudeste Asiático conta com 10 países membros (Indonésia, Malásia, Filipinas, Singapura, Tailândia, Brunei, Vietnam, Laos, Birmânia e Camboja), e desde 1992 os Estados acordaram estabelecer uma zona de livre comércio e reduzir as tarifas de alguns produtos. Assim mesmo, o Foro de Cooperação Econômica Ásia Pacífico (APEC) criado em 1989 agrupa 21 países situados nas costas do Pacífico.

A integração econômica dos Estados está profundamente relacionada com a segunda forma hegemônica do capitalismo, pois todos esses processos de integração regional tiveram por finalidade facilitar o comércio, a integração econômica e os

investimentos em mercados produtivos, evidenciando que a tendência mundial desde a década de 1990 foi estabelecer como prioridade dos Estados o melhoramento da competitividade, numa corrida entre mercados, regiões e Estados que procuram principalmente o aumento dos lucros, sem levar em consideração outros interesses existentes nos territórios como a proteção ao meio ambiente ou a diminuição das desigualdades entre as comunidades.

As novas exigências de competitividade sobre os territórios provocaram que os Estados desenvolvessem diferentes estratégias para procurar atrair investimentos estrangeiros e locais mediante benefícios fiscais (diminuição de impostos), flexibilidade na regulação trabalhista e ambiental, entre outros.

Isso em muitos casos desencadeou uma corrida entre Estados, regiões e localidades para gerar legislações flexíveis e pouco protecionistas das economias nacionais e da população em geral, já que o mercado e os ideais neoliberais criavam a pressão para os governos de não só reduzir os impostos ao capital das grandes empresas, mas também permitir reduções salariais, flexibilidade trabalhista, deterioração das condições de trabalho e do meio ambiente, entre outros.

Os Estados que mantiveram regulações protecionistas sobre a economia, os trabalhadores e o meio ambiente ficaram sem atrair grandes empresas ou investimentos, gerando desemprego e pobreza nos territórios. Desde a década de 1990 é comum verificar como empresas que por anos estiveram localizadas nos países industrializados decidiram transferir suas operações para países com legislações mais flexíveis no sudeste asiático, causando desemprego nos territórios abandonados e gerando emprego de baixa qualidade nos novos territórios.

Na América Latina, as exigências pela competitividade se manifestaram no Consenso de Washington, um apanhado de políticas econômicas neoliberais, consideradas pelos órgãos financeiros internacionais e centros econômicos com sede em Washington como o melhor programa econômico para impulsionar o crescimento dos países latino-americanos.

Segundo Giraldo, o Consenso de Washington consistiu em um desenho global, logicamente coerente, mas que na prática foi desastroso, pois este procedimento de ver o mundo e a economia global sem considerar os diferentes contextos locais se equivoca nos detalhes e quando se aplica traz inúmeros problemas de difícil solução.²³

²³ GIRALDO, Fabio. La libertad amenazada. In: **Usa vs Irak**. ¿La democracia liberal amenazada? GIRALDO ISAZA, Fabio (Comp.) Bogotá: Fica. 2003. p. 19.

O Consenso de Washington incluía três conjuntos de receitas. Primeiro, os governos latino-americanos deviam apoiar o setor privado. Segundo, deviam liberalizar a política comercial. Terceiro, e possivelmente o mais importante, deviam reduzir o papel econômico do Estado. Adicionalmente, deviam exercer disciplina fiscal e concentrar os recursos não em subsídios sociais, mas, sim, em investimento em saúde, educação e infraestrutura. Deviam também desregular as economias nacionais e permitir que as forças do mercado operassem sem limitações políticas ou burocráticas. De fato, o “consenso de Washington” pedia o dismantelamento do Estado desenvolvimentista na América Latina.²⁴

A meta fundamental que se perseguia era homogeneizar as características macroeconômicas de América Latina, alinhando as economias dos países com a economia global aberta, sendo a meta mais imediata garantir o pagamento massivo de empréstimos internacionais.²⁵ Por desespero ou por convicção, os dirigentes latino-americanos trataram de pôr em pratica boa parte do Consenso de Washington.²⁶

Finalmente, a terceira forma fundamental de capitalismo hegemônico foi a liberalização do sistema financeiro, o que permitiu a livre circulação de capitais no mercado global, sem maior controle dos Estados, favorecendo assim a criação de paraísos fiscais, onde se concentra a riqueza do mundo, sem necessidade de pagar impostos, e aumentado as desigualdades entre ricos e pobres.

Para que isso fosse possível, as entidades financeiras cada vez tiveram mais liberdade de atuação, especialmente liberdade na criação de ativos financeiros que permitem a negociação de títulos sem maiores suportes no mercado real. Assim, o dinheiro permite a criação de mais dinheiro com base no mercado especulativo que cada vez se distanciava mais do mercado real.

Segundo Stiglitz, a criação de riqueza artificial permite que o dinheiro flua facilmente. Isso foi possível porque uma parte do dinheiro fluía para os políticos que permitiram a flexibilização da legislação, em contraprestação de apoio às campanhas políticas ou o oferecimento de empregos lucrativos a futuro. Também foi possível porque o dinheiro do mercado financeiro ajudou a aumentar a renda por impostos e os políticos podiam vangloriar-se do crescimento que provocava o mercado financeiro na melhoria da situação fiscal do país. Mas, a crise econômica que eclodiu em 2008

²⁴ SMITH, Peter H. Ascenso y caída del Estado desarrollista. In: VELLINGA, Menno (coor.) **El cambio del papel del Estado en América Latina**. México: Siglo XXI. 1997. p. 95-96.

²⁵ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 147-148.

²⁶ SMITH, Peter H. **Ascenso y caída del Estado desarrollista** p. 97.

evidenciou que tudo foi uma ilusão, porque a economia finalmente estava apoiada sobre um mercado irreal.²⁷

Para Stiglitz, o neoliberalismo se fundamenta numa interpretação ingênua da economia, baseada em supostos de competência perfeita, de mercados perfeitos e de informação perfeita. Portanto, a aplicação dos princípios neoliberais tem trazido, no longo prazo, menor crescimento e maior instabilidade, como evidencia o caso de Espanha onde a crise deixou 25% da população desempregada e uma taxa de desemprego juvenil de 50%.²⁸

Mas, para compreender como foi possível a integração dos mercados e a livre circulação de capitais no mundo, é necessário conhecer a forma como as novas tecnologias da informação possibilitaram a construção de uma nova ordem global interconectada, flexível e com alta capacidade de integração e penetração nas atividades humanas em todos os níveis.

2.2 AS NOVAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO

No contexto da crise econômica, na década de 1970, as grandes empresas reagiram em todos os países, procurando novas estratégias que aumentassem sua rentabilidade. Ainda que algumas respostas de curto prazo à crise se centrassem em cortes trabalhistas e reduções salariais, o verdadeiro desafio para as grandes empresas e para o capitalismo em conjunto, foi encontrar novos mercados, prontos para absorver uma capacidade produtiva em aumento de bens e serviços.²⁹

Para abrir novos mercados, o capital requer uma extrema mobilidade e as empresas precisam também incrementar sua capacidade de comunicação para interconectar os diferentes mercados. Portanto, a interação entre a desregulação dos mercados proposta pelo neoliberalismo, como vimos anteriormente, e as novas tecnologias da informação foi fundamental para a abertura de novos mercados.

A inovação tecnológica não é um acontecimento isolado. As inovações nas sociedades são o reflexo da existência de diversas aptidões nos indivíduos para definir um problema técnico ou econômico e resolvê-lo. Também as inovações são produto de uma mentalidade econômica que pode fazer uma nova aplicação rentável mediante a

²⁷ STIGLITZ, Joseph E. **El precio de la desigualdad**. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita. Bogotá: Taurus. 2012. p. 13.

²⁸ STIGLITZ. **El precio de la desigualdad**. p. 11-13.

²⁹ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 108-109.

organização de uma rede de produtores e usuários que podem comunicar suas experiências de forma acumulativa, aprendendo a utilizar e criar permanentemente novas tecnologias. O processo de inovação tecnológica depende de múltiplas variáveis, logo nenhum ator pode controlar ou determinar completamente o processo de inovação tecnológica. Porém, na década 1970, quando as grandes empresas procuravam respostas efetivas à crise econômica, as novas tecnologias foram utilizadas para incrementar a capacidade de comunicação dessas empresas aumentando a flexibilidade dos processos econômicos em nível global.

Assim, os primeiros e mais diretos beneficiários das novas tecnologias foram as empresas de alta tecnologia e as sociedades financeiras, que mediante a extensão do seu alcance global, a integração dos mercados e a maximização das vantagens comparativas, conseguiram aumentar a rentabilidade de seu capital nas últimas décadas.³⁰ A esse respeito, Castells afirma:

[...] la disponibilidad de las nuevas tecnologías constituidas en la década de los setenta fue una base fundamental para el proceso de reestructuración socioeconómica de la década de los ochenta. Y los usos de esas tecnologías en esa década condicionaron en buena parte sus usos y trayectorias en la de 1990. El surgimiento de la sociedad en red [...] no puede entenderse sin la interacción de estas dos tendencias relativamente autónomas: el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y el intento de la antigua sociedad de reequiparse mediante el uso del poder de la tecnología para servir a la tecnología del poder.³¹

No final do século XX a economia mundial foi capaz de fazer-se global, somente em virtude da nova infraestrutura proporcionada pelas tecnologias da informação e da comunicação. *A economia global tem capacidade de funcionar como uma unidade em tempo real em escala mundial.* A gestão do capital acontece vinte quatro horas por dia, nos sete dias da semana, nos mercados financeiros globalmente integrados, que funcionam em tempo real por primeira vez na história. As novas tecnologias permitem que os capitais se mobilizem entre economias em curto tempo, levando a que as poupanças e os investimentos estejam interconectados em todo o

³⁰ En efecto, en la década de 1980, el capitalismo (en concreto, las principales empresas y los gobiernos del club de los países de G-7) ya habían emprendido un proceso sustancial de reestructuración económica y organizativa, en el que la nueva tecnologías de la información desempeñaba un papel fundamental que la conformó decisivamente. Por ejemplo, el movimiento impulsado por las empresas hacia la desregulación y la liberalización en la década de 1980 fue concluyente para la reorganización y el crecimiento de las telecomunicaciones, de modo más notable tras el desposeimiento de ATT. A su vez, la disponibilidad de nuevas redes de telecomunicaciones y sistemas de información puso los cimientos para la integración global de los mercados financieros y la articulación segmentada de la producción y el comercio de todo el mundo, [...] CASTELLS. **La Era de la Información. V. I.** p. 78.

³¹ CASTELLS. **La Era de la Información. V. I.** p. 79.

mundo. As divisas e as economias são interdependentes, os fluxos de capital se tornam globais e cada vez mais são autônomos em relação à atuação real das economias, causando mudanças radicais no funcionamento das economias nacionais, conforme eram conhecidas na era industrial.

Na década 1970, Daniel Bell foi um dos primeiros que identificaram como as sociedades industrializadas passavam de uma etapa de produção de bens típicos da era industrial a uma etapa de produção de serviços, baseados na ciência e na tecnologia, o que caracteriza o início da era pós-industrial. Bell descreve esta nova etapa assim:

[...] La sociedad occidental se halla a mitad de camino de un amplio cambio histórico en el que las viejas relaciones sociales (que se asentaban sobre la propiedad), las estructuras de poder existentes (centradas sobre élites reducidas) y la cultura burguesa (basadas en las nociones de represión y renuncia a la gratificación) se estaban desgastando rápidamente. Las fuentes del cataclismo son científicas y tecnológicas. Pero son también culturales, puesto que la cultura, en mi opinión, ha obtenido autonomía en la sociedad occidental. No está completamente claro a qué se asemejarán estas nuevas formas sociales. [...] El prefijo *post* indicaba, así, que estamos viviendo en una época intersticial.³²

Para Bell, o conceito de sociedade pós-industrial indica mudanças nas estruturas sociais, devido às transformações na economia e no sistema de emprego, bem como indica novas relações entre a teoria e a atividade empírica, particularmente entre a ciência e a tecnologia.

Um exemplo claro das novas relações entre a teoria e a atividade empírica em razão dos avanços tecnológicos são a guerra e o desenvolvimento dos instrumentos econômicos modernos. Para Bell, a Primeira Guerra Mundial foi a última guerra “antiga” da civilização humana, já que a bomba atômica da Segunda Guerra Mundial evidenciou o terrível domínio da ciência sobre as formas de guerra e as atividades humanas.³³ Em relação ao desenvolvimento dos instrumentos econômicos modernos, Bell afirma que os computadores têm permitido maior interação entre a teoria formal e a acumulação de dados ano a ano, mediante a análise de múltiplas variáveis em curtos períodos de tempo.

Devido ao desenvolvimento de novo conhecimento técnico e científico, *as decisões sobre política econômica, ainda que não representem uma técnica exata, derivam de uma teoria e são justificadas teoricamente*. Em decorrência, os avanços em

³² BELL, Daniel. **El advenimiento de la sociedad post-industrial**. Traducción Raúl García y Eugenio Gallego. 6ª Ed. Madrid: Alianza. 2006, p. 57.

³³ BELL. **El advenimiento de la sociedad post-industrial**. p. 38-39.

qualquer área dependem cada vez mais do trabalho teórico, que codifica o que conhece e assinala o caminho para a confirmação empírica, levando a que o conhecimento seja cada vez mais um recurso estratégico e um princípio axial da sociedade.³⁴

Ainda que as novas tecnologias sejam necessárias em um mundo complexo, dado que os problemas intelectuais se caracterizam pela existência de um amplo número de variáveis e interações que devem ser coordenadas para chegar a resultados específicos, mediante a construção de sistemas de grande escala, um problema inerente à natureza de este tipo de sistemas complexos é que são contraintuitivos, em razão da existência de múltiplas variáveis e interações que não podem ser apropriadas totalmente pela inteligência comum de forma correta e simultânea.³⁵

A supremacia do conhecimento técnico e científico em sociedades pós-industriais faz que as sociedades se organizem ao redor do conhecimento gerado por sistemas complexos e contraintuitivos, que não valoram, muitas vezes de forma pertinente, os juízos intuitivos baseados na experiência e nas relações imediatas de causa e efeito.

A visão otimista de Bell lhe permitiu considerar que este era o sono do alquimista social, isto é, para Bell a criação de sistemas complexos de grande escala com a ajuda das novas tecnologias permite aos cientistas “ordenar as sociedades de massas” mediante o uso de potentes computadores e sistemas de informação que processam milhões de dados em curtos períodos de tempo.³⁶

As posteriores crises econômicas e ambientais demonstrarão que esse sono está longe de ser realidade, especialmente no caso das medições econômicas e as medições sobre os danos ao meio ambiente. Adicionalmente, no processo de mudança tecnológica intervêm inúmeros fatores que poucas vezes podem ser controlados ou organizados totalmente pelos sistemas complexos de grande escala ou pelos diferentes atores interessados nos descobrimentos científicos ou nas inovações tecnológicas. Portanto, as novas tecnologias, desde o início, não permitiram o controle total sobre os efeitos dos novos avanços técnicos e científicos nas sociedades. O sono do alquimista social sempre foi impossível.

³⁴ BELL. *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. p. 42-44.

³⁵ BELL. *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. p. 46-51.

³⁶ BELL. *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. p. 52-66.

Contudo, uma nova era se iniciou, e nesta nova era, o conhecimento³⁷ e a informação³⁸ se tornam fundamentais para o avanço das novas tecnologias e, portanto, para o avanço do capitalismo, da competitividade, da produtividade e da rentabilidade das empresas, regiões e economias na era da globalização.

A tecnologia é definida por Bell como: “a utilização do conhecimento científico para especificar as formas de fazer coisas de uma maneira reproduzível”.³⁹ Assim, as tecnologias da informação e do conhecimento abrangem todas as áreas do conhecimento humano, desde as tecnologias da microeletrônica e a informática (maquinas e software), as telecomunicações, a rádio, a televisão, a multimídia, a internet, o telefone celular até as tecnologias na engenharia genética, nanotecnologia, optoeletrônica etc.

Posteriormente, na década de 1970, Castells utiliza o termo “Era da informação” para indicar uma forma específica de organização social, em que a geração, o processamento e a transmissão da informação se convertem em fontes fundamentais de produtividade e de poder devido às novas condições tecnológicas que surgem nas ultimas décadas do século XX.⁴⁰

Para Castells, um aspecto fundamental da revolução tecnológica da informação é a aplicação do conhecimento e da informação em aparelhos de geração de conhecimento e processamento da informação, em um círculo de retroalimentação acumulativa entre a inovação e seus usos.⁴¹ Assim, *o conhecimento e a informação não estão centralizados como na revolução industrial, mas boa parte da informação e do conhecimento está disponível para que os usuários criem novas tecnologias,*

³⁷ O *conhecimento*, definido como uma série de afirmações organizadas de fatos ou ideias que apresentam um juízo razoado ou um resultado experimental, que é transmitido aos demais mediante algum meio de comunicação em alguma forma sistemática. BELL. **El advenimiento de la sociedad post-industrial**.

³⁸ A *informação* no seu sentido mais amplo é a comunicação do conhecimento. Também se define informação como os dados que se têm organizado e comunicado. CASTELLS. **La Era de la Información**. V.I. p. 43.

³⁹ BELL. **El advenimiento de la sociedad post-industrial**, p. 48. CASTELLS. **La Era de la Información**. V.I. p. 56.

⁴⁰ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.I. p. 47.

⁴¹ Castells utiliza um exemplo para clarificar esta nova realidade. Nas telecomunicações, a tecnologia passou por três etapas diferenciadas: automatização das tarefas, experimentação dos usos e reconfiguração das aplicações. Nas duas primeiras etapas, a inovação tecnológica avançou mediante a aprendizagem pelo *uso*. Na terceira etapa, os usuários aprenderam o uso das novas tecnologias *criando-as* e acabaram reconfigurando as redes e encontrando novas aplicações, ajudando a que o desenvolvimento da tecnologia fosse mais rápido. Como resultado, a difusão das novas tecnologias da informação amplifica infinitamente o poder de apropriação e redefinição de usuários, já que a tecnologia não só se aplica, mas também e ao mesmo tempo se desenvolve, o que deixa o controle da tecnologia em mãos dos usuários, como é o caso da internet e as redes sociais. CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 58.

reconfigurando as redes e encontrando novas aplicações, ajudando com isso a que o desenvolvimento da tecnologia seja mais rápido e eficiente.

Segundo Castells, a revolução da tecnologia da informação tem cinco características principais. A primeira diz respeito a que no novo paradigma⁴² as tecnologias são para *atuar sobre a informação*,⁴³ ou seja, a informação não só atua sobre a tecnologia, como no caso das revoluções anteriores, já que os usuários das novas tecnologias podem apropriar-se da informação para gerar novas informações e produtos que permitem melhorar as invenções em curtos períodos de tempo.

A segunda característica refere-se à *capacidade de penetração* dos efeitos das novas tecnologias nas atividades humanas em todos os níveis.⁴⁴ As novas tecnologias atuam em todos os domínios das atividades humanas (tais como trabalho, lazer, saúde, segurança, mobilidade, finanças, educação etc.) e tornam possível estabelecer conexões infinitas entre diferentes domínios, assim como entre os elementos e agentes das diversas atividades.

A terceira característica trata da lógica de *interconexão de todo o sistema* ou conjunto de relações que utilizam as novas tecnologias da informação, já que a rede parece estar bem adaptada para uma complexidade de interação crescente e pautas de desenvolvimento imprevisíveis que surgem do poder criativo da interação. Assim, a rede pode agora materializar-se em todo tipo de processos e organizações mediante tecnologias da informação de recente disposição.⁴⁵

Em quarto lugar, e relacionado com a interação, o paradigma da tecnologia da informação se baseia na *flexibilidade*, pois não só permite que os processos sejam reversíveis, como também permite a modificação de organizações e instituições, e inclusive alterar a ordenação dos componentes. A capacidade de reconfiguração é um traço decisivo numa sociedade caracterizada pela mudança constante e a fluidez organizativa. Ainda assim, é importante ressaltar que a flexibilidade pode ser tanto uma força liberadora como uma força repressiva, em que tudo dependerá do uso que os

⁴² Um paradigma tecnológico e econômico é um grupo de inovações técnicas, organizativas e gerenciais inter-relacionadas que geram uma nova gama de produtos e sistemas, utilizando insumos de baixo custo e de disponibilidade universal. A mudança contemporânea de paradigma pode contemplar-se como passagem de uma tecnologia baseada em insumos baratos de energia a outra baseada em insumos baratos de informação derivados dos avanços na microeletrônica e na tecnologia das comunicações. CASTELLS. **La Era de la Información. V.I.** p. 58.

⁴³ CASTELLS. **La Era de la Información. V.I.** p. 87-88.

⁴⁴ CASTELLS. **La Era de la Información. V.I.** p. 88.

⁴⁵ CASTELLS. **La Era de la Información. V. I.** p. 88.

diferentes atores realizem das novas tecnologias, o que deverá ser analisado em concreto em cada caso particular.⁴⁶

Finalmente, a quinta característica trata da convergência crescente de tecnologias específicas num *sistema altamente integrado*, dentro do qual as antigas trajetórias tecnológicas separadas são praticamente indistinguíveis. Adicionalmente, as integrações entre firmas empresariais, as alianças estratégicas e os projetos de colaboração estão ajudando permanentemente no processo de integração do sistema.⁴⁷

Desse modo, o novo modelo de produção capitalista está orientado para a acumulação do conhecimento e graus mais elevados de complexidade no processamento da informação. O conhecimento e a informação constituem a principal fonte de produtividade e competitividade das empresas, os Estados e as regiões.

As novas tecnologias da informação são o motor da globalização, porquanto elas possibilitam gerenciar em escala global a produção, o consumo e a circulação de capital, dos recursos humanos, das matérias-primas etc. Portanto, as tecnologias da informação permitiram o desenvolvimento do comércio internacional, o avanço do capitalismo e o aumento das interdependências e interconexões em todas as sociedades e economias do mundo.

Embora as economias estejam interconectadas em razão da infraestrutura proporcionada pelas tecnologias da informação, em todas as sociedades se evidencia a persistência de amplos setores da população que não têm acesso às novas tecnologias, causando diferenças importantes entre as pessoas e os grupos incluídos e excluídos das novas tecnologias da informação, e das redes globais, como será estudado posteriormente.

Entretanto, na atualidade é uma realidade o aumento da comunicação, as interdependências e as interconexões em todo o mundo, por causa do desenvolvimento e da melhora das novas tecnologias da informação, especialmente no setor das comunicações, razão pela qual, na sequência, analisaremos esta tendência na era da globalização.

⁴⁶ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. I. p. 89.

⁴⁷ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. I. p. 89.

2.3 O AUMENTO DA COMUNICAÇÃO E AS INTERDEPENDÊNCIAS

Desde o início do século XX, os meios de comunicação foram a principal fonte de comunicação nas sociedades em massa. O rádio e a televisão foram utilizados como meios de comunicação para o envio de mensagens unidirecionais com propósitos fáceis de identificar.

Historicamente, os meios de comunicação estiveram sob o controle dos Estados-nação e dos grupos dominantes das sociedades. Até o início dos anos oitenta, com exceção importante dos Estados Unidos, as televisões no mundo estavam controladas pelo governo. As rádios e os jornais estavam sob coação potencial do governo, inclusive em países democráticos. Nos Estados Unidos, a Comissão Federal de Comunicações exercia um forte controle sobre os meios eletrônicos (não sempre isentos de interesses especiais), e as três principais cadeias de televisão monopolizavam 90% da audiência, permitindo a *modelagem* da opinião pública, com certa facilidade.⁴⁸

Depois da Segunda Guerra Mundial, a televisão se converteu no veículo de comunicação prevalecente nas sociedades de massa, pois o uso de transmissores centralizados permitia que as mensagens fossem transmitidas de maneira simultânea a uma audiência de milhões de receptores. O conteúdo e o formato das mensagens se limitavam a um mínimo denominador comum definido por expertos, já que se pensava que a audiência era em geral homogênea.⁴⁹ Os dados demonstram o aumento do consumo de meios de comunicação no final do século XX, assim:

En las tres últimas décadas, ha habido una explosión de la comunicación en todo el mundo, encabezada por la televisión.⁵⁰ En el país más orientado hacia ella, los Estados Unidos, a finales de los años ochenta, presentaba 3.600 imágenes por minuto y canal. Según informe de Nielsen el hogar estadounidense medio tenía encendido el aparato de televisión unas siete horas diarias y se calculaba que se veían realmente 4.5 horas diarias por adulto. A esto debía de añadirse la radio, que ofrecía 100 palabras por minuto y se escuchaba una media de dos horas diarias, sobre todo en el coche. Un periódico diario medio ofrecía 150.000 palabras y se estimaba que suponía entre 18 y 49 minutos de lectura diaria, mientras que las revistas se hojeaban de 6 a 30 minutos, y la lectura de los libros, incluidos los relacionados con la tarea escolar, consumía unos 18 minutos diarios.⁵¹ El contacto de los medios de comunicación es acumulativo.⁵²

⁴⁸ CASTELLS, Manuel. **La Era de la Información**. Economía Sociedad y Cultura. V.II. El poder de la identidad. Traducción: Carmen Martínez Gimeno. 7 Ed. México: Siglo XXI. 2008. p. 282-283.

⁴⁹ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.I. p. 362-363.

⁵⁰ WILLIAMS, Frederick. **The Communications Revolution**. Beverly Hills: Sage. 1982.

⁵¹ NEUMAN, W. Russell. **The Future of Mass Audience**. New York: Cambridge University Press. 1991.

⁵² CASTELLS. **La Era de la Información**. V.I. p. 365.

A importância dos meios de comunicação nas sociedades modernas se confirma haja vista que o consumo de meios de comunicação é a segunda categoria de maior atividade depois do trabalho e, sem dúvida, é a atividade predominante em casa. Assim, vivemos com os meios e pelos meios. Igualmente, os meios de comunicação fazem parte da nossa cultura, e nossa cultura penetra primordialmente mediante os materiais proporcionados pelos meios de comunicação.⁵³

A multiplicação dos canais de televisão, ajudados pelas novas tecnologias como a televisão a cabo, a fibra ótica, a digitalização e a emissão direta por satélite, descentralizou as formas de transmissão e pressionou as autoridades para a desregulação dos meios de comunicação. De imediato os novos canais superaram os já estabelecidos. Na Europa, os governos perderam grande parte do controle sobre a televisão. O número de canais aumentou de 40 em 1980 para 150 nos anos noventa. Nos Estados Unidos o número de canais independentes aumentou durante os anos oitenta de 62 para 330. Os sistemas a cabo das principais áreas metropolitanas ofereciam mais de 60 canais diferentes.⁵⁴ Castells descreve o aumento da comunicação assim:

La explosión de las telecomunicaciones y el desarrollo del cable proporcionaron los vehículos para un poder de emisión sin precedentes. El mundo de los negocios observó la tendencia y aprovechó la oportunidad. Se realizaron megafusiones y se movilizó capital a lo largo del mundo para tomar posesión en la industria de los medios, una industria que podía unir el poder en las esferas económica, cultural y .⁵⁵ Durante la década de los ochenta, se presionó a los gobiernos nacionales de varias formas⁵⁶: opinión pública, o publicada, que clamaba por la libertad y la diversidad de los medios de comunicación; compra de los medios nacionales en dificultades; [...] La simbólica, al asimilar la liberalización de los medios con la modernización tecnológica, desempeñó un importante papel para inclinar la opinión de la elite a favor del nuevo sistema de medios de comunicación.⁵⁷

Entretanto, a introdução de novas tecnologias da informação mais avançadas nas sociedades e nos meios de comunicação propiciou a diversificação dos modos de comunicação, ampliando as possibilidades de formas interativas e maiores opções de comunicação. Assim, na atualidade, além da televisão, do rádio, dos jornais e livros, a

⁵³ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.I. p. 366-369.

⁵⁴ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.I. p. 373.

⁵⁵ MACDONALD, Greg. **The Emergence of Multimedia Conglomerates**. Ginebra: Organización Internacional de Trabajo. Programa de Empresas multinacionales. Documento de trabajo 70. 1990.

⁵⁶ GERBNER, George. HAMID Mowlana y KAARLE Nordenstreng (eds.) **The Global Media Debate: its Rise, Fall, and Renewal**. Norwood (NJ): Ablex. 1993; CAMPO VIDAL, Manuel. **La Transición Audiovisual**. Barcelona: Ediciones B. 1996.

⁵⁷ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.II. p. 283.

comunicação tem se expandido com a internet, a massificação de celulares, computadores fixos e portáteis, tabelas eletrônicas e dispositivos eletrônicos de diferentes gamas que conectam os usuários com o mundo.

A integração de várias formas de comunicação na internet representa a integração pela primeira vez na história da humanidade no mesmo sistema da comunicação escrita, oral e audiovisual. Essa integração acontece desde pontos múltiplos, em tempo real, ao longo da rede global, aberta a todas as pessoas com acesso à rede. A existência de diversos interesses na rede global é uma característica essencial da internet na atualidade, conforme evidencia Castells:

La coexistencia pacífica de varios intereses y culturas tomó la forma de la *World Wide Web* (WWW), una red flexible de redes dentro de la Internet donde las instituciones, las empresas, las asociaciones y los individuos crean sus propios «lugares» y, en virtud de ellos, cualquiera con acceso puede producir su «página particular», compuesta por una mezcla variable de texto e imágenes.⁵⁸

Agora, tendo em conta os avanços realizados nos meios de comunicação ao redor do mundo, na atualidade existem a princípio três formas de comunicação: a comunicação interpessoal, a comunicação de massas e a autocomunicação de massas. As três formas de comunicação coexistem, interatuam e se complementam entre si.

Castells define o termo “comunicar” como o ato de compartilhar significados mediante o intercâmbio de informação. Portanto, a comunicação só pode compreender-se no contexto das relações sociais em que se processam a informação e a comunicação.⁵⁹

Continuando com as definições, a comunicação interpessoal acontece quando os emissores e os receptores da mensagem são os sujeitos da comunicação e, portanto, é sempre uma comunicação interativa, na qual os sujeitos são facilmente identificáveis e a mensagem está claramente dirigida.

Na comunicação de massas, a mensagem é em geral unidirecional, já que um emissor pode difundir a muitos receptores a mesma mensagem. Este é o caso da rádio e da televisão que, como já foi apontado, foram os primeiros meios que possibilitaram a comunicação de massas. Na atualidade, a comunicação de massas pode ser também

⁵⁸ CASTELLS. **La Era de la Información. V. I.** p. 387.

⁵⁹ CASTELLS. Manuel. **Comunicación y Poder.** Traducción: Maria Hernandez Diaz. Alianza Editorial. Madrid. 2011. p, 87.

interativa, quando os programas de televisão ou rádio permitem a participação de parte da audiência, mediante chamadas, cartas, correios eletrônicos ou Twitter.

Evidentemente, os meios de comunicação são a principal fonte de comunicação nas sociedades de massa, e neste tipo de meios a informação é processada, analisada e controlada por expertos para ser apresentada a uma grande audiência que finalmente recebe a informação.

Finalmente, a autocomunicação de massa é uma nova forma de comunicação propiciada pelas novas tecnologias da informação; qualquer pessoa pode chegar à audiência mundial, postando informação na rede em páginas como YouTube, ou em blogs, ou no Facebook, ou enviando correios eletrônicos a uma enorme lista de contatos.

A autocomunicação de massa permite comunicar todo tipo de informação sem que exista nenhum tipo de controle centralizado sobre a informação, outorgando assim total liberdade tanto aos emissores como aos receptores para emitir e receber informação e comunicar de forma descentralizada.

Em decorrência, as novas tecnologias multimídia permitem comunicar todo tipo de informação (tanto a melhor como a pior) a milhões de pessoas ao redor do mundo, interconectando as pessoas em tempo real mediante a emissão de mensagens que podem espalhar-se rapidamente sem que os emissores das mensagens ou qualquer outro ator possam controlar os efeitos que a informação possa ter nas comunidades, nos Estados ou no mundo.

A grande novidade é que todas as formas de comunicação se articulam num hipertexto digital, interativo e complexo que integra em sua diversidade as distintas expressões culturais produzidas pela interação humana, isto é, tanto as melhores como as piores.⁶⁰ Contudo, desde o início o acesso às novas formas de comunicação esteve restringido aos países mais desenvolvidos e às elites dominantes em países em desenvolvimento.

No início da explosão das novas tecnologias da informação na década de 1990, os países que apresentavam maior número de domínios e usuários na internet eram os desenvolvidos. Os países que registravam maior uso da internet em 1998 eram Islândia, Suécia e Nova Zelândia, seguidos pelos Estados Unidos, pela Suíça e Austrália. Em

⁶⁰ CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p. 88.

contraste, nos países em desenvolvimento da África, Ásia e América Latina, o uso da internet estava limitado a pequenas elites com capacidade de acesso.⁶¹

Segundo Castells, a internet, como centro da comunicação global por meio dos provedores, desde meados de 1990 conectava 44.000 redes informáticas e cerca de 3.2 milhões de provedores receptores no mundo, com uma estimativa aproximada de 25 milhões de usuários.⁶²

Porém, nos últimos anos, cada vez mais aumenta a penetração das novas tecnologias no mundo. Um informe da União Internacional de Telecomunicações mostra que em 2011 a telefonia celular alcançou 6 bilhões de usuários, o que representa uma penetração global do 86%. Esse crescimento se deve aos países em desenvolvimento, onde as subscrições à telefonia celular representaram mais de 80% das 660 milhões de novas subscrições realizadas em 2011.⁶³

As subscrições a banda larga móvel registraram em fins de 2011, mais de 1 bilhão de novas subscrições, convertendo este setor no mais dinâmico das novas tecnologias, já que em 2011 cresceu 40%. Esse crescimento aconteceu essencialmente em países desenvolvidos, onde esta tecnologia penetrou 51% ante um pequeno 8% em países em desenvolvimento. Chama a atenção o caso da África onde se realizaram menos de cinco subscrições de banda larga móvel por 100 habitantes, enquanto nas demais regiões a penetração desta tecnologia chega a 10%. O caso das BRICS também deve ser ressaltado, dado que, em 2011, 144 milhões de subscrições foram realizadas no Brasil, na Rússia, Índia, China e África do Sul, o que representa 45% das subscrições totais realizadas no mundo em 2011.⁶⁴

Em relação à banda larga fixa, no final de 2011, existiam 590 milhões de subscrições no mundo, o que representou um crescimento de 5% em países desenvolvidos e de 18% em países em desenvolvimento. A China adicionou 30 milhões de conexões à banda larga fixa, o que representa quase a metade das novas subscrições no mundo, alcançando assim 12% de penetração nesta tecnologia. Aqui é importante levar em conta que países como França, Dinamarca, Holanda, Noruega e Coreia do Sul

⁶¹ Ver vídeo: **Expansión de la internet en el mundo**. Disponível em: <
http://www.youtube.com/watch?feature=player_detailpage&v=2obF97NRxbU> Acesso em: 23/10/2012.

⁶² CASTELLS. **La Era de la Información**. V.I. p. 378.

⁶³ International Telecommunication Union. **Measuring the Information Society**. 2012. Disponível em:
<http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/index.html> Acesso em: 23/10/2012.

⁶⁴ Ibidem

têm penetração acima de 35%. Ainda assim, a penetração desta tecnologia é mínima na África (0.2%) e nos Estados Árabes (2%).⁶⁵

Finalmente, com relação à internet, a porcentagem de indivíduos conectados continuou crescendo no mundo, alcançando, no final de 2011, 2.3 bilhões de pessoas em linha. Em países em desenvolvimento, o número de usuários de internet duplicou entre 2007 e 2011, mas ainda assim só um quarto de habitantes desses países tem no momento acesso à internet. Em contraste, a porcentagem de indivíduos usando internet em países desenvolvidos alcançou 70% da população. Na Islândia, Holanda e Suécia, a porcentagem se eleva a mais de 90% da população em linha. O aumento da banda larga se incrementou sete vezes nos últimos cinco anos, mas existem importantes diferenças entre regiões já que, por exemplo, a internet na Europa tem 25 vezes mais capacidade do que na África.⁶⁶

Tendo em conta os dados expostos, é fácil evidenciar as grandes diferenças que desde um princípio existem entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, assim como as diferenças entre setores das sociedades com acesso às novas tecnologias da informação e sem acesso às tecnologias.

Na atualidade não existe nenhum país onde a totalidade da população tenha acesso às novas tecnologias e, por isso, desde o acesso se criam segmentações no interior das sociedades, diferenciando-se entre os que estão e não estão na rede. Provavelmente as exclusões fazem parte da reprodução das desigualdades sociais, em razão da falta de recursos para adquirir as novas tecnologias, assim como falta de educação e tempo para aprender a usá-las. Em alguns casos, podem existir discriminações de classe, etnia, raça, idade ou sexo que limitam o acesso de alguns indivíduos às novas tecnologias.

Ainda assim, deve-se ressaltar o aumento gradual da penetração das novas tecnologias no mundo e a capacidade que tem a rede de permitir a coexistência de diversos interesses e culturas na internet. Isso evidencia a criação de uma forma de comunicação flexível, em que instituições, empresas, associações e indivíduos podem conviver criando suas próprias páginas compostas por textos e imagens que eles controlam.

Assim, a internet permite o agrupamento de interesses e projetos nas redes, de forma interativa, superando toda forma anterior de pesquisa e interconexão com outros

⁶⁵ Ibidem

⁶⁶ Ibidem

indivíduos e grupos, permitindo o aumento da comunicação espontânea e informal.⁶⁷ O novo sistema multimídia é analisado por Castells assim:

[...] el nuevo sistema, se caracteriza por la integración de diferentes medios y por su potencial interactivo. El multimedia, como se denominó al nuevo sistema, extiende el ámbito de la comunicación electrónica a todo el dominio de la vida, de la casa al trabajo, de la escuela a los hospitales, del entretenimiento al viaje.⁶⁸

Os diferentes usos da comunicação por meio do provedor e da internet têm mudado por completo as formas de trabalhar, as atividades e a comunicação social, já que os correios eletrônicos, as conferências virtuais, o Youtube o Facebook e o Twitter, apenas para citar alguns exemplos, estão mudando a forma como as pessoas atuam no dia a dia e percebem o mundo, bem como a forma como as pessoas se conectam umas com as outras, em razão da flexibilidade e rapidez que permitem as novas tecnologias da informação.

Na atualidade, existem milhares de comunidades virtuais com diferentes objetivos e estruturas, em que pessoas de todo o mundo se conectam entre si para intercambiar informação, experiências, propor objetivos comuns, promover produtos ou serviços etc., sem que exista um centro comum que controle as comunicações na rede. Na sequência se analisar a criação de redes autônomas e independentes na era da globalização e as novas tecnologias, e os efeitos que estas redes têm sobre a vida em comunidade.

2.4. A CRIAÇÃO DE REDES AUTÔNOMAS E INDEPENDENTES

Ainda que uma das características da era da globalização e as novas tecnologias seja o aumento da comunicação e das interdependências, também é verdade que esta era se caracteriza pela criação de redes autônomas e independentes que muitas vezes não se comunicam entre si. Este paradoxo se manifesta claramente ao evidenciar que a comunicação entre indivíduos e grupos na rede se intensifica dia a dia, mas a comunicação entre as diversas redes ou entre indivíduos pertencentes a diferentes redes ou grupos é praticamente inexistente.

⁶⁷ CASTELLS. *La Era de la Información*. V.I. p. 387-388.

⁶⁸ CASTELLS. *La Era de la Información*. V.I. p. 397.

As redes na era da globalização e as novas tecnologias são a principal forma de organização de grupos humanos em torno de objetivos comuns, objetivos que podem ser permanentes ou momentâneos, gerais ou específicos, justos ou injustos, legais ou ilegais etc. Estas redes se caracterizam pela flexibilidade, pois elas se formam ou desaparecem conforme mudam as condições globais, os interesses, ou os valores dos participantes. Na atualidade os indivíduos e os grupos já não estão restritos ao território como na antiguidade, já que a globalização e as novas tecnologias possibilitam a presença virtual de qualquer pessoa ao redor do mundo em tempo real.

As redes como nova forma de organização social e econômica não dependem do tempo, do espaço ou de estruturas estáveis para seu funcionamento (além da infraestrutura que suporta os processos de comunicação entre os diversos atores). As redes se caracterizam por sua flexibilidade para organizar diversos nodos de poder (que podem ser atores individuais ou institucionais), que reclamam autoridade de diversas formas sobre a respectiva rede, com base em sua capacidade de processar informação relevante de forma eficiente, conforme os objetivos previamente determinados pela rede.⁶⁹

Um bom exemplo do exposto são as formas de produção e consumo, na era da globalização e as novas tecnologias, já que na atualidade existem múltiplas redes de capital, matérias-primas, mão de obra, informação, tecnologia etc., que se organizam em escala global mediante nodos de indivíduos e grupos de poder localizados em diferentes partes do mundo que estão em permanente comunicação, visando ao cumprimento dos objetivos estabelecidos previamente pela rede.

As redes processam fluxos de informação que circulam entre os canais da rede, conectando nodos em diferentes partes do mundo. Os fluxos globais de capitais, bens, serviços, tecnologia, comunicação e poder outorgam maior autonomia aos indivíduos, agentes econômicos e grupos sociais, segundo as particularidades próprias de cada rede. A importância relativa dos nodos nas redes de poder depende diretamente de sua capacidade de contribuir com os objetivos da rede, ainda que todos os nodos sejam importantes para as redes. Quando os nodos perdem sua capacidade de funcionar na rede, eles podem ser reconfigurados ou eliminados. Assim, a autoridade de um nodo não é um componente fixo do ator, mas a autoridade muda permanentemente conforme

⁶⁹ CASTELLS, Manuel. Informacionalismo, redes y sociedad red: una propuesta teórica. In: CASTELLS, Manuel. (ed.) **La sociedad red: una visión global**. Traductor: Francisco Muñoz de Bustillo. Madrid: Alianza. 2011. p, 25.

mudam as diversas variáveis que afetam à rede.⁷⁰ Portanto, a autoridade na era da globalização e as novas tecnologias é percebida como tal só quando é aceita e reconhecida por outros atores relevantes nas diferentes redes de poder, o que muda constantemente, conforme mudam as circunstâncias.

A empresa em rede, como nova forma de organização social, permite que a cadeia de montagem esteja localizada em diferentes territórios, sob a responsabilidade de uma grande empresa ou de pequenas e médias empresas, segundo conveniência dos donos do capital, que devem analisar as vantagens e desvantagens de compartilhar custos e riscos em determinados setores de produção. A organização em rede permite a divisão do trabalho e das responsabilidades de forma flexível, em diversos territórios e em diversas empresas, como nunca antes na história da humanidade.

As novas tecnologias da informação permitem maior conexão entre diferentes atores ao redor do mundo vinculados à rede da empresa, possibilitando maior fluxo de informação de forma flexível e rápida. Assim, existe um centro empresarial que continua detendo o poder de mando, mas este centro depende de múltiplas unidades independentes e autônomas, que estão interconectadas em tempo real e que devem coordenar-se permanentemente.

Os avanços nas tecnologias da informação criam barreiras tecnológicas que em muitos setores de produção ou de serviços impedem a entrada de novos atores nas empresas mais avançadas, fazendo com que a rede se fortaleça internamente, enquanto a comunicação com outras redes ou atores se reduz.

Outro exemplo de organização em rede, mas sem objetivos tão concretos como a empresa rede, são as comunidades virtuais, que representam outra forma de organização importante na rede, as quais se caracterizam por ser efêmeras, fortalecer o individualismo e as diferenças sociais e culturais entre os diferentes grupos devido à facilidade que outorgam as novas tecnologias para segmentar os usuários segundo seus interesses e necessidades.

Ainda que as páginas da Web e os anúncios na rede possam manter-se por bastante tempo, a maioria das contribuições dos indivíduos à interação é esporádica, já que a maior parte das pessoas entra e sai das comunidades virtuais segundo mudam seus interesses ou continuam sem cumprir suas expectativas. Assim, as comunidades virtuais vivem entre dois tipos de população, uma pequena minoria de “aldeãos eletrônicos”, que sustenta a comunidade eletrônica, e uma “multidão de transeuntes”, para quem as

⁷⁰ CASTELLS. **La sociedad red**. p, 30.

incursões ocasionais dentro de várias redes equivalem a explorar diversas existências sob o pretexto do efêmero.⁷¹

Entretanto, a multimídia e os aparelhos de comunicação portáteis permitem aumentar as possibilidades de que cada membro da sociedade possa organizar seu tempo e espaço de maneira flexível e cômoda, já que tudo está ao alcance de um click, na rede global.

As novas tecnologias ajudam a fortalecer o individualismo e a autossuficiência das pessoas, permitindo que os indivíduos se conectem com o mundo desde a tranquilidade de seu lar. Igualmente, as novas tecnologias permitem realizar diferenciações sociais e culturais na rede, já que as mensagens e a comunicação em geral estão segmentadas segundo o perfil dos emissores ou dos usuários, dependendo dos diversos interesses, aproveitando as capacidades interativas disponíveis.⁷²

A estratificação crescente dos usuários não só restringe a eleição da multimídia a pessoas com tempo e dinheiro necessários para o acesso, mas também as características culturais e educacionais das pessoas marcam a diferença no momento de utilizar as novas tecnologias. Assim, o poder unificador da televisão de massas é substituído agora pela diferenciação social estratificada, o que leva a comunicação a um novo nível.⁷³

Na atualidade, os meios de comunicação de massas são personalizados, não homogêneos, e as redes de comunicação eletrônicas interativas são formadas conforme objetivos compartilhados entre pessoas de diversas partes do mundo que se comunicam permanentemente, sem que exista até o momento controle total sobre os internautas e o conteúdo das mensagens e sem que existam pontes de comunicação entre as diversas redes.

Entretanto, a perda do controle sobre a comunicação beneficia a expansão de diversas expressões culturais, unidas por um sistema integrado que permite conectar, ao mesmo tempo, meios audiovisuais e impressos, cultura popular e erudita, entretenimento e informação, educação e persuasão. Portanto, toda expressão cultural, *tanto a melhor como a pior*, se reúne no universo digital, que conecta as manifestações passadas, presentes e futuras da mente comunicativa, criando assim um novo entorno simbólico e permitindo que a virtualidade seja de agora em diante a nossa realidade.⁷⁴

⁷¹ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.I. p. 394-395.

⁷² CASTELLS. **La Era de la Información**. V.I. p. 402-404.

⁷³ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.I. p. 404.

⁷⁴ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.I. p. 405.

Assim, a princípio, podemos afirmar que as novas tecnologias abrem inúmeras possibilidades de comunicação, que permitem a construção de uma nova cultura cosmopolita, mais consciente das interdependências no mundo; mas, ao mesmo tempo, as novas tecnologias também abrem possibilidades de confronto entre grupos com diferentes interesses, valores ou crenças, isto é, com diferentes identidades.

Para Sustain, uma das questões mais problemáticas que surgem das novas tecnologias – especialmente da internet –, é o assombroso crescimento do poder de eleger dos indivíduos, afastando-se da sociedade e, em alguns casos, evitando confrontos com outros indivíduos ou grupos com interesses opostos ou não desejáveis. Isto porque as novas tecnologias incrementam a capacidade de “filtragem” das pessoas,⁷⁵ isto é, as pessoas cada vez mais contam com melhores ferramentas para eleger o que querem ler, ver e ouvir⁷⁶, evitando ao máximo qualquer contato com informação não desejável ou com outras pessoas e grupos com outros interesses.⁷⁷

Para a democracia e para a vida em comunidade sempre foi importante debater sobre interesses conflitantes, e este espírito está em risco quando as pessoas formam grupos que reafirmam as próprias crenças, sem debater com outros grupos. Sustain também questiona o funcionamento da liberdade individual em sociedades onde as novas tecnologias selecionam com antecipação o que a pessoa quer ou não quer, dependendo da programação estabelecida.⁷⁸

Para Sustain, a censura é uma ameaça para a democracia e a liberdade, e, portanto, um bom sistema democrático que garanta a liberdade de expressão deve contar com dois requisitos. O primeiro é que as pessoas estejam expostas a materiais que elas não selecionariam antecipadamente, já que os encontros não planejados entre diferentes grupos de indivíduos são essenciais para o funcionamento da democracia. O segundo

⁷⁵ Sustain esclarece que a filtragem de informação é inevitável e que tem acontecido sempre na história da humanidade. Uma sociedade livre outorga as pessoas grande capacidade para filtrar, dado que só os ditadores forçam as pessoas a ver, ler e ouvir determinado conteúdo. Então, um país democrático deve caracterizar-se pela diversidade de meios de comunicação e opções para que as pessoas sejam livres para eleger. Mas quando as opções para escolher se incrementam desproporcionalmente e se incrementa também o controle dos indivíduos sobre os conteúdos, diminui o poder do interesse geral dos intermediários. SUSTAIN. Cass R. **Republic.com 2.0**. Princeton University Press. 2009. e-book. Amazon.

⁷⁶ Por exemplo, com a internet na atualidade é possível desenhar os próprios jornais e revistas, programar a televisão, os filmes, as compras etc. segundo os próprios interesses e necessidades.

⁷⁷ Without any difficulty, you are able to see exactly what you want to see, no more and no less. You can easily find out what “people like you” tend to like and dislike. SUSTAIN. Cass R. **Republic.com 2.0**. Princeton University Press. 2009. e-book. Amazon.

⁷⁸ Democracy does best with what James Madison called a “yielding and accommodating spirit”, and that spirit is at risk whenever people sort themselves into enclaves in which their own views and commitments are constantly reaffirmed. SUSTAIN. **Republic.com 2.0**.

requisito é que a maioria dos cidadãos deve contar com experiências comuns, isto é, com experiências compartilhadas para a resolução dos problemas sociais. Portanto, o excessivo individualismo permitido pelas novas tecnologias cria sociedades fragmentadas que terão maiores dificuldades para resolver os problemas sociais.⁷⁹

O problema dessas fragmentações na atualidade aumenta, quando somos conscientes, ao mesmo tempo, das interdependências causadas pela globalização e as novas tecnologias, que exigem realizar grandes esforços para solucionar problemas que afetam toda a humanidade, independentemente de nação, raça ou crenças individuais ou grupais existentes, assim como quando evidenciamos que a produção de riscos aumenta diretamente com o aumento das interdependências e com o aumento das novas tecnologias.

Na atualidade, diversos movimentos sociais (convocados pelas redes sociais e a tecnologia móvel), tais como a primavera árabe, os indignados e os recentes protestos no Brasil e na Turquia, evidenciam que as pessoas e as comunidades cada vez mais demonstram maior interesse por participar das decisões que afetam as sociedades, preocupadas pelo direcionamento e as consequências das decisões públicas, ainda que não existam objetivos claros e comuns entre as pessoas sobre a solução para esses problemas.

Com efeito, as novas tecnologias também podem ser usadas para convocar multidões em torno de ideias ou sentimentos compartilhados. Contudo, o problema reside em criar sistemas de comunicação que, respeitando a individualidade das pessoas, permita o debate para alcançar pontos de convergência entre os indivíduos e grupos com diversos interesses e necessidades em determinados períodos de tempo. Isso fortaleceria a legitimidade dos governos e poderia evitar as manifestações de ira e raiva pela falta de transparência dos governantes e das administrações públicas.

Embora até o agora as novas tecnologias tenham fortalecido em muitos aspectos o individualismo e a fragmentação entre diferentes grupos das sociedades, consideramos que cada vez mais será imperativo melhorar a comunicação entre diversos indivíduos, grupos, comunidades e Estados ao redor do mundo, pois os desafios mais relevantes na era da globalização não se limitam aos Estados ou a comunidades específicas, mas, ao contrário, afetam a diversos Estados, comunidades e pessoas.

⁷⁹ Common experiences, emphatically including the common experiences made possible by the media, provide a form of social glue. A system of communications that radically diminishes the number of such experiences will create a number of problems, not least because of the increase in social fragmentation. SUSTEIN. **Republic.com 2.0.**

A nosso ver, uma das funções fundamentais que deverão ser desenvolvidas pelo Estado no século XXI é precisamente a criação de novas formas de comunicação entre indivíduos, grupos, redes e governantes para a criação de futuros de valia para todos. Outra função relevante relacionada ao aumento da comunicação e as interdependências é o controle sobre a produção de riscos na era global, o que será analisado na sequência.

2.5 A PRODUÇÃO DE RISCOS NA ERA GLOBAL.

Os riscos não são um invento da modernidade. Todo e qualquer novo descobrimento ou inovação sempre implicou riscos em todas as épocas. A grande diferença na atualidade é que os riscos não se limitam a uma pessoa ou a um grupo de pessoas localizadas em um território como na antiguidade; agora devemos encarar a produção de riscos globais, entendendo que a ocorrência real de um risco pode ameaçar inúmeros processos, redes e pessoas ao redor do planeta, em curtos períodos de tempo. A esse respeito, Beck assinala o seguinte:

Sin duda, los riesgos no son un invento de la Edad moderna. Quien como Colón, partió para descubrir nuevos países y continentes aceptó <riesgos>. Pero se trataba de riesgos *personales*, no de situaciones globales de amenaza que surgen para toda la humanidad con la fisión nuclear o el almacenamiento de basura atómica. La palabra <riesgo> tenía en el contexto de esa época la connotación de coraje y aventura, no la de posible autodestrucción de la vida en la Tierra. (...) llama la atención que en aquel tiempo, a diferencia de hoy los peligros atacaban a la nariz o a los ojos, es decir, eran perceptibles mediante los sentidos, mientras que los riesgos civilizatorios hoy se sustraen a la percepción y más bien residen en la esfera de las formulas fisico-químicas (por ejemplo, los elementos tóxicos en los alimentos, la amenaza nuclear).⁸⁰

Os riscos podem ser definidos como a possibilidade de ocorrência de uma situação não desejável que pode afetar o desenvolvimento normal dos objetivos previamente estabelecidos pelos indivíduos ou grupos de pessoas, causando danos ou prejuízos previsíveis e imprevisíveis. Assim, os riscos têm existido em todas as épocas.

Porém, a grande diferença na era da globalização é que os riscos aumentam proporcionalmente aos avanços tecnológicos e as interdependências, levando a que decisões individuais ou grupais tenham consequências indesejáveis (muitas vezes

⁸⁰ BECK, Ulrich. **La Sociedad del riesgo**. Hacia una nueva modernidad. Traducción: Jorge Navarro, Daniel Jiménez, M^a Rosa Borrás. 1^a Ed. Barcelona: Paidós. 2006. p. 32-33.

imprevisíveis) para muitos indivíduos ao redor do mundo. Nos últimos anos, o aumento da produção dos riscos tem sido evidente para um grande número de pessoas e comunidades, ao analisar as causas de diversas crises ambientais, financeiras e sociais que estão afetando a governabilidade e viabilidade das sociedades, dos mercados e dos Estados.

Para Beck, a era atômica produz a sociedade do risco, em razão dos novos perigos que trazem as novas tecnologias, os quais não respeitam fronteiras e suprimem qualquer diferenciação ou categoria dada previamente pela modernidade. Isto porque os riscos a partir da segunda metade do século XX não se limitam a lugares ou grupos, antes contêm uma tendência à globalização que não respeita as fronteiras dos Estados, a nacionalidade ou a classe social das pessoas.⁸¹

Beck traz dois exemplos em particular sobre a produção de riscos ambientais nas sociedades modernas, Villa Parisi⁸² e Bhopal.⁸³ A essas tragédias podemos adicionar muitas outras relacionadas a derramamentos de petróleo, alterações climáticas, extinção de espécies, lixo tóxico, contaminação etc. Em qualquer caso, esses exemplos extremos ajudam a verificar como a produção da riqueza no mundo obrigatoriamente está relacionada à produção de riscos em diferentes níveis e com diferentes custos presentes e futuros para as sociedades e as gerações futuras.

⁸¹ BECK, Ulrich. **La Sociedad del riesgo**. Hacia una nueva modernidad. Traducción: Jorge Navarro, Daniel Jiménez, M^a Rosa Borrás. 1^a Ed. Barcelona: Paidós. 2006. p. 22.

⁸² Villa Parisi- Brasil foi considerado por Beck em 1984 como o município químico mais sujo do mundo. Segundo sua descrição, cada ano os habitantes tinham que arrumar os telhados de lata porque a chuva ácida os corroía. Quem mora por muito tempo em Villa Parisi sofre de “pele de caimão”, isto é, de pústulas. A história do município mais sujo começou em 1954, quando Petrobras, a empresa de petróleos brasileira, elegeu o pântano da costa como cede da refinaria. Também chegou ao pântano Cosipa, o consórcio maior do Brasil e Copegrás um consórcio americano – brasileiro de fertilizantes. Também chegaram multinacionais como Fiat, Dow Chemical e União Carbide. O governo militar invitou as empresas estrangeiras a produzir no país produtos nocivos para o meio ambiente porque “o Brasil ainda pode importar poluição”, frase expressada pelo ministro brasileiro de planejamento Paulo Velloso em 1972 na Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente. A catástrofe de Villa Parisi se produz em 25 de fevereiro de 1984 quando devido à incompetência de Petrobras 700.000 litros de petróleo acabaram no pântano causando uma tormenta de fogo que calcinou 500 pessoas. BECK. **La Sociedad del riesgo**. p. 61-62.

⁸³ O caso de Bhopal é ainda mais trágico, já que em 3 de dezembro de 1984 mais de 900.000 pessoas foram expostas a substâncias tóxicas no ar provenientes da planta de pesticidas da Union Carbide Indian Limited, uma filial da multinacional Union Carbide Corporation (UCC). Os dados oficiais confirmaram um total de 3.787 mortes imediatas, estima-se que outras 8.000 pessoas morreram por doenças associadas à exposição dos tóxicos. Outras 558.125 pessoas ficaram doentes, incluídas 38.478 pessoas com deficiências temporais e outras 3.900 com deficiências permanentes. Depois de vinte anos do incidente em 2004, a UCC pagou só 470 milhões e todas as ações civis e criminais contra a UCC foram rejeitadas. Ainda que a Corte Suprema da Índia ordenasse o pagamento de hospitais e seguros médicos para os afetados, isto continua sem cumprir-se. A UCC foi comprada em 2001 pela multinacional Dow Chemical Company. BECK. **La Sociedad del riesgo**. p. 62. ALI, Ahsan. KHAN, Ali Nawaz. MOIN, Muhammad Farrukh. Probably the biggest tragedy in the industrial history of Asia: A story of Union Carbide, Bhopal, India. In: **Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business**. Vol. 4, N° 2. June 2012.

Segundo Bell, os riscos significam que se conhecem uma série de resultados futuros, e que é possível estabelecer as probabilidades de ocorrência de cada resultado. Em contrapartida, a incerteza acontece quando se pode estipular uma série de possíveis resultados, mas as probabilidades são completamente desconhecidas.⁸⁴

Bell, bastante otimista, considerava que as sociedades pós-industriais teriam a capacidade de planejar e controlar o crescimento tecnológico. Essa capacidade de planejamento é bastante questionável, já que durante o século XX diferentes inovações e avanços tecnológicos foram produzidos sem ser planejados totalmente e sem levar em consideração os riscos ou as consequências que poderiam ser gerados; porque a ciência, ainda que possa analisar inúmeras variáveis em sofisticados computadores e sistemas de informação, dificilmente pode prever com certeza o futuro, que por definição é incerto.

Dois exemplos atuais podem mostrar o aumento da produção de riscos nas ultimas décadas e a falta de controle da racionalidade científica sobre as consequências do uso de determinadas tecnologias nas sociedades. Esses exemplos são a energia atômica e a crise financeira que se iniciou em 2008.

Em relação à energia atômica, a princípio, podemos afirmar que desde seu surgimento, a energia nuclear tem produzido enormes benefícios para as sociedades, por sua capacidade de gerar grandes quantidades de energia elétrica, térmica ou mecânica a baixo custo, sem emissões de CO₂ e, disponível 24 horas do dia, 365 dias do ano. Porém, as bombas atômicas e mais recentemente as tragédias de Chernobyl em 1986 e Fukushima em 2011 mostraram a outra face da energia nuclear, deixando em evidência os riscos inerentes à produção desse tipo de tecnologia.

No caso de Chernobyl o acidente foi produzido pela má manutenção da usina nuclear devido às crises internas da União Soviética e a falta de orçamento. Ao inverso, a tragédia de Fukushima aconteceu numa democracia moderna, altamente desenvolvida e tecnologicamente avançada.

A usina nuclear de Fukushima era considerada resistente e contava com análise de riscos, especialmente contra terremotos, já que a infraestrutura podia suportar terremotos de 7.5 graus na escala de Richter. Porém, quando em 11 de março de 2011 um terremoto de 9 graus na escala de Richter abateu o Japão, seguido por um grande tsunami, a estrutura da usina nuclear colapsou, causando um dos maiores acidentes nucleares na história mundial.

⁸⁴ BELL. *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. p. 49.

Evidentemente a análise dos riscos não previu a possibilidade de um terremoto de 9 graus, nem a possibilidade de um tsunami de tão grande magnitude, ainda que o Japão esteja situado em território altamente instável, onde numerosos terremotos e tsunamis têm acontecido na história do país.

Como a usina se encontrava perto do mar, grandes quantidades de contaminação radiativa foram parar no oceano Pacífico, e até o momento a ciência não tem sido capaz (e provavelmente não o será) de determinar as consequências que o incidente causou tanto no território onde se encontrava a usina como nas pessoas, nos animais, nem nos oceanos que também foram contaminados.

Nesse momento, a alta radioatividade da zona obrigou a que milhares de pessoas fossem realocadas, já que se estabeleceu uma zona de evacuação obrigatória de 20 quilômetros e outra zona de evacuação voluntária entre os 20 e os 30 quilômetros ao redor da usina.⁸⁵ Adicionalmente, vários estudos científicos reportaram a descoberta de radiações presentes em diferentes ecossistemas a quilômetros de distância de Fukushima.⁸⁶ O caso de Fukushima é um exemplo extremo de como a produção de ciência e tecnologia implica obrigatoriamente a criação de riscos que não estão sob o controle das ciências, dos técnicos, ou dos governos, uma vez que o risco se torna realidade.

Os grandes custos que o Japão teve de suportar em decorrência do acidente nuclear fizeram com que a União Europeia revisasse as condições das usinas nucleares em situações de emergência dentro de seu território. A versão preliminar do informe, que foi filtrado à imprensa em março de 2012, assegurava que as 143 usinas existentes na União Europeia precisam de melhorias quanto a sua segurança, e essas melhorias poderiam custar \$32.000 milhões de dólares. Chama a atenção a existência de 47 usinas nucleares, com 111 reatores, que têm mais de 100.000 habitantes vivendo dentro dos 30 quilômetros de distância ao redor da usina. França é o maior produtor de energia nuclear

⁸⁵ BBC MUNDO. **Fukushima un año después**, ¿En que se parece a Chernóbil? Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/03/120308_fukushima_chernobyl_diferencias_mz.shtml Acesso em: 11/03/2012.

⁸⁶ Um exemplo é o estudo realizado por cientistas estadunidenses, um ano depois do acidente nuclear, que encontrou contaminação radioativa em atuns que emigraram desde as águas de Japão às costas de Califórnia. Níveis similares de contaminação foram já encontrados em peixes pequenos e em plâncton, mas os cientistas esperavam que os enormes atuns metabolizassem a radioatividade na travessia de mais de 9.000 quilômetros pelo Pacífico. Os expertos valoraram o descobrimento como uma prova de que o que acontece numa parte do mundo pode afetar ecossistemas a quilômetros de distância. BBC MUNDO. **Hallan en California atunes radioactivos**. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/05/120528_ultnot_detectan_radioactivos_japon_fukushima_atun_fp.shtml Acesso em: 28/05/2012.

de Europa, e 80% de sua energia depende de 58 reatores que, segundo o informe, precisam de melhorias na segurança.⁸⁷

A filtração do informe gerou grandes disputas ao interior da União Europeia porque, por um lado, os grupos antinucleares afirmaram que o informe não evidenciava as verdadeiras falhas das usinas nucleares na Europa, por outro lado, o órgão regulador para a segurança nuclear europeia instou a comissão a não utilizar uma linguagem que pudesse socavar a confiança do público.⁸⁸

No caso das usinas nucleares, os riscos vão desde desastres naturais até falhas humanas e ataques terroristas. Para que a usina seja segura, todos os eventos devem ser considerados como risco potencial e se devem elaborar planos de mitigação do risco para que com ações pontuais se diminua a probabilidade de ocorrência de um evento trágico ou, em caso de ocorrência, os responsáveis saibam o que deve ser feito para diminuir os possíveis danos. Porém, sempre existirá a probabilidade de ocorrência do risco, já que, como foi dito antes, a ciência não tem capacidade para prever totalmente o futuro.

O caso de Fukushima tem gerado numerosas manifestações ao redor do mundo, especialmente em países industrializados, onde os cidadãos demandam terminar com a energia nuclear. No Japão, em julho de 2012, dez mil manifestantes realizaram uma cadeia humana ao redor do Parlamento japonês para protestar contra a energia nuclear. Desde o incidente, 50 reatores nucleares foram fechados, mas o governo ordenou a abertura de duas usinas.⁸⁹ Alguns governos como o alemão reconsideraram sua política de energia nuclear diante do desastre de Fukushima, decidindo abandonar a energia nuclear e para o ano 2022 substituí-la por energia verde e usinas mais limpas que funcionarão a gás ou carbono.

Contudo, a impossibilidade de abandonar as usinas nucleares no presente, devido aos riscos inerentes que esta energia representa, evidencia as dificuldades que têm os governos para modificar a produção de energia sem afetar a produtividade e a economia do país. A maioria das atividades produtivas depende da energia elétrica,

⁸⁷ BBC MUNDO. **Los “cientos de fallos” de las plantas nucleares europeas.** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121002_internacional_plantas_nucleares_europeas_deficientes_bd.shtml Acesso em: 03/10/2012.

⁸⁸ BBC MUNDO. **Surge una disputa por filtración del informe nuclear europeo.** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/10/121002_ulnot_europa_nuclear_informe_jgc.shtml Acesso em: 02/10/2012.

⁸⁹ BBC MUNDO. **Marcha antinuclear en Japón.** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/07/120729_ulnot_tokio_japon_nuclear_rg.shtml Acesso em: 29/07/2012.

razão pela qual a decisão de desligar as usinas nucleares afeta diretamente a economia, os empregos e, em geral, as ideias de “progresso” e “produtividade” das nações.

Isso foi evidente no caso de Japão, que, no primeiro semestre de 2012, registrou o maior déficit da balança comercial em sua história, por aproximadamente US \$40.000 milhões. Analistas explicam que isso foi causado principalmente pela necessidade de importação de petróleo e gás natural para alimentar as estações elétricas, já que 62 reatores nucleares não estão funcionando.⁹⁰

Em relação à crise financeira de 2008, Soros ressalta como a crise foi causada pela especulação no mercado imobiliário mediante o uso estendido de instrumentos financeiros sintéticos e técnicas sofisticadas de gestão do risco baseadas na hipótese do mercado eficiente, sem levar em conta as incertezas não calculadas do sistema. Como resultado, a crise econômica iniciada em 2008 nos Estados Unidos se espalhou rapidamente por outros países europeus, que, até agora, se encontram em profunda recessão econômica.⁹¹

Para Bresser-Pereira, a revolução das tecnologias da informação permitiu não só aumentar a velocidade das transações financeiras, mas também reavaliar complicados cálculos de risco que, embora incapazes de evitar a incerteza intrínseca envolvida em eventos futuros, conferiu aos analistas financeiros a ilusão de que as operações eram prudentes e praticamente livres de risco. Assim, mediante inovações financeiras arriscadas, os diferentes atores do sistema financeiro puderam criar riqueza fictícia e capturar uma maior fatia da renda nacional, ou da riqueza real.⁹²

A falta de regulação do mercado financeiro ao redor do mundo em decorrência das reformas neoliberais iniciadas na década de 1980 permitiu toda a liberdade às entidades financeiras para emprestar e mobilizar o capital, sem maiores regulações ou controles dos Estados. Porém, a ideia de que o mercado pode se autorregular eficientemente ficou totalmente desmentida no momento em que os Estados tiveram de intervir no mercado e nas entidades financeiras para evitar o colapso.

Assim, tanto o exemplo da energia nuclear como o exemplo da crise financeira de 2008 mostram como os conflitos que surgem em relação aos riscos da modernização tratam a questão de que tipo de sociedades estamos construindo e como o Estado deve

⁹⁰ BBC MUNDO. **Déficit de comercio Record en Japón**. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/07/120725_ultnot_deficit_japon_yv.shtml Acesso em: 25/07/2012

⁹¹ SOROS, George. **La tormenta financiera**. Por qué los mercados sólo pueden sobrevivir con reglas. Traducción de Eduardo G. Murillo. Bogotá: Destino. 2012. p, 15-16.

⁹² BRESSER-PEREIRA. **Novos Estudos**. p. 56-57.

intervir em momentos de crise para evitar o colapso das sociedades. Nesse contexto se faz prioritário avaliar o modelo de Estado imposto desde a década de 1990, já que evidentemente o mercado não tem capacidade de solucionar os problemas criados nas últimas décadas graças à liberalização do mercado e a desregulação de setores importantes para o bem-estar das sociedades.

Aqui se torna necessário avaliar se ainda são corretos os conceitos de «progresso», «bem-estar», «crescimento econômico» e «racionalidade científica». Nesse sentido, os conflitos que surgem adotam o caráter de *lutas civilizatórias de fé* ao redor do caminho correto que deve tomar a modernidade.⁹³

As diferentes redes e comunidades que se formam em torno das diversas racionalidades existentes nas sociedades fazem com que os confrontos sociais se caracterizem pela falta de comunicação entre as diferentes racionalidades, levando a que toda decisão sobre o curso da sociedade seja questionada por racionalidades opostas, limitando de certa forma o debate e as possibilidades de encontrar pontos de convergência entre os diferentes interesses, o que coloca sérios questionamentos à legitimidade dos governos que devem decidir finalmente o caminho a tomar.

A princípio, podemos afirmar que quando os indivíduos e os grupos evidenciam que os riscos na era da globalização contêm perigos inimagináveis para as sociedades, os governos e a comunidade internacional e que, adicionalmente, a racionalidade científica e econômica não tem todas as respostas sobre o que deveria ser feito em casos de emergência, a discussão sobre a assunção dos riscos nas sociedades se torna relevante, já que as comunidades se tornam mais conscientes das implicações de usar certo tipo de tecnologia.

Isso provoca o surgimento de uma racionalidade social mais interessada na análise das causas e dos efeitos das ações das empresas e dos governos, já que as comunidades são mais conscientes de que as consequências são para todos uma vez que o dano aconteça. Essa racionalidade intuitiva é totalmente oposta à racionalidade científica e econômica (que se caracteriza por ser contraintuitiva, como vimos antes), pois o valor supremo não é a produtividade e a competitividade em um mercado global perfeito, antes o valor supremo é a sustentabilidade do meio ambiente e as sociedades no presente e no futuro.

Contudo, devemos ressaltar que dependendo dos pressupostos utilizados pelas diferentes racionalidades, os riscos terminam sendo um poço sem fundo, onde as

⁹³ BECK. *La Sociedad del riesgo*. p, 57.

necessidades são infinitas e as valorações são diversas e contraditórias. Dado que todas as racionalidades têm pretensões de validade na análise dos riscos, sua definição e tratamento causam múltiplas controvérsias, como ficou em evidência no caso do informe sobre energia nuclear da União Europeia. Isto porque, a depender da análise do risco, as ações que os governos ou as empresas deverão realizar serão mais ou menos custosas.

Em decorrência, o problema principal dos riscos é sua definição, pois os riscos se referem a um futuro que deve ser evitado, segundo projeções sobre eventos que ainda não aconteceram, mas que, devido às probabilidades, são reais hoje. Os riscos, como especulações sobre o futuro, não podem ser definidos objetivamente pela ciência moderna ou por qualquer outro tipo de racionalidade, já que é impossível prever totalmente o futuro incerto.

Em contraposição, as sociedades e as pessoas têm necessidades reais no presente, as quais devem ser atendidas e satisfeitas de imediato, razão pela qual é bastante comum que não se valorizem os riscos presentes e futuros quando a produtividade e rentabilidades das indústrias ou dos projetos são boas demais para ser rejeitadas por projeções de futuros incertos, ou quando devido às inúmeras necessidades da população se considera que a melhor opção é permitir qualquer tipo de produção sem considerar os riscos que no futuro possam aparecer.

Assim, muitas vezes o desconhecimento ou a subvalorização dos riscos acontece pela preponderância sobre a valoração da produtividade, a racionalidade econômica e a racionalidade técnico-científica, devido à preponderância dos interesses econômicos que dominam no sistema de produção.

Na era da globalização e as novas tecnologias, as desigualdades e as grandes distâncias entre poderosos agentes globais e os indivíduos e as comunidades nos territórios criam inúmeros confrontos que se manifestam de forma diferente dependendo dos contextos culturais, institucionais e sociais. Na sequência, analisamos os novos atores no espaço público global, para estudar como o poder é contestado na era global, a partir de e diferentes ângulos e com diversos propósitos, colocando novos desafios aos Estados e às sociedades no século XXI.

3. NOVOS ATORES NO ESPAÇO PÚBLICO GLOBAL.

Na era da globalização e as novas tecnologias, o espaço público global surge como um novo espaço de encontro entre diferentes atores globais e locais que podem interagir facilmente em tempo real, com ajuda das novas tecnologias da informação. Assim, indivíduos localizados em diferentes territórios ao redor do mundo podem compartilhar informação, realizar negócios, manter relacionamentos etc.

Como já foi ressaltado no capítulo anterior, desde os finais do século XX se evidencia o início de um processo de globalização ajudado e potencializado pelas novas tecnologias da informação; e estas permitiram que outros protagonistas, além dos Estados, entrassem na cena internacional, transformando por completo os equilíbrios de poder que sustentavam o mundo moderno.

As diferentes interações que se formam entre os atores globais configuram aos poucos a nova ordem (ou desordem) global, que na atualidade se caracteriza pela falta de regulamentação e coordenação em aspectos essenciais que afetam os Estados e os cidadãos nos territórios ao redor do mundo.

A sociedade internacional agora é policêntrica, formada por múltiplos atores que são protagonistas de naturezas diferentes e, por isso, a organização internacional já não pode constituir-se só com as iniciativas dos Estados; pelo contrário, devem estruturar-se novos mecanismos de inclusão da sociedade civil representada por suas organizações, o que supõe mecanismos inéditos de regulação em vários níveis entre diferentes protagonistas, com a finalidade de deter regras de jogo elaboradas coletivamente.⁹⁴

Para Michael Reder, quando é levado a sério o espaço público para os processos políticos, a globalização não aparece como o produto dos Estados ou dos sistemas nem como um fenômeno puramente econômico, mas sim como uma pluralidade de atores, grupos e instituições diversas que influem conjuntamente nos processos globais, além do Estado e da economia. Para isso, é importante observar as iniciativas que se desenvolvem nas sociedades além das instituições oficiais.⁹⁵

Evidentemente, na era da globalização e as novas tecnologias o Estado já não tem o monopólio sobre a esfera pública, tampouco tem o monopólio sobre as relações internacionais. Na atualidade, o que encontramos é a existência de diversas iniciativas

⁹⁴ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 80-81.

⁹⁵ REDER, Michael. *Globalización y filosofía*. Traducción: Vicente Gómez. Barcelona: Herder. 2012, p. 44-45.

no espaço público global, proveniente de diversos atores que vão desde as organizações internacionais clássicas como a ONU a OMC ou a OTAN até organizações não governamentais interessadas na construção da esfera pública sem ser parte do Estado, como Greenpeace, Anistia Internacional ou Word Wide Fund for Nature, e também multinacionais, conglomerados bem organizados, meios de comunicação, organizações religiosas, grupos étnicos, ou fanáticos de artistas, de estilos de vida, de deportes, entre outros, que visando à proteção de interesses particulares pretendem influenciar na esfera pública global de diferentes formas.

Assim, dado que as últimas décadas se têm caracterizado pela participação ativa de diversos atores no espaço público global além do Estado, no presente capítulo analisamos cinco tipos diferentes de atores que participam ativamente no espaço público global: as organizações internacionais, os agentes econômicos (especialmente multinacionais), as organizações da sociedade civil, as redes sociais e as organizações ilegais ou grupos à margem da lei.

Consideramos importante explicar por que aqui se analisam as organizações ilegais, isto é, os grupos que se organizam ao redor de objetivos declarados ilegais pelos Estados, tais como produção, distribuição e consumo de drogas, prostituição, tráfico de pessoas, armas, órgãos etc. É que o fortalecimento das organizações ilegais ao redor do mundo representa o lado mais escuro e problemático da globalização, visto que a influência de essas organizações nos diferentes processos globais ajuda a aumentar a desordem no espaço global, com a contribuição das novas tecnologias e a falta de regulamentação em atividades estratégicas. Na sequência analisaremos as características principais de cada um destes atores, tratando de destacar as diferentes formas de intervenção que estes atores utilizam no espaço público global.

3.1 AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

As organizações internacionais (OI) são associações conformadas por Estados soberanos, que como sujeitos de Direito Internacional Público acordam um conjunto de normas próprias, com alcances – a princípio – bem definidos e finalidades comuns. O Estado, por ser um sujeito do Direito Internacional Público, tem capacidade e liberdade de criar ou aderir às OI, mas, quando o Estado decide ser membro da OI, deve cumprir e respeitar as normas já acordadas, limitando, desse modo, sua liberdade e soberania.

Ainda que as organizações internacionais sejam criadas pelos Estados, estes não têm controle total sobre tais organizações e, pelo contrário, estão obrigados a respeitar a autoridade das OI. Destarte, a ordem internacional pode limitar sua liberdade de ação e decisão, tanto na ordem externa como na ordem interna do Estado; situação que causa profundos questionamentos sobre a soberania do Estado, já que isso implica que a ordem suprema é a ordem internacional, não a ordem jurídica estatal.

Quando Kelsen analisou as relações entre o Estado e o Direito Internacional (DI), considerou que a existência de outros Estados prova que o mundo do direito não termina nos limites da ordem jurídica estatal, e, portanto, era necessário reconhecer o primado da ordem jurídica internacional sobre a ordem jurídica estatal.⁹⁶

Assim, ao reconhecer-se que a comunidade superior ao próprio Estado constitui também uma ordem jurídica, deve-se procurar a harmonização da ordem jurídica internacional e estatal, pois, na teoria de Kelsen, duas ordens jurídicas não podem ser validas ao mesmo tempo.⁹⁷

A essência do DI para Kelsen é a coordenação de uma multidão de Estados sob o primado da ordem jurídica internacional, isto é, sob o suposto que as normas de DI constituem uma ordem jurídica totalitária superior aos Estados, que delimita os respectivos âmbitos de validade, que a todos coordena e que a todos inclui como ordens parciais.⁹⁸

Porém, Kelsen reconhece que uma deficiência técnica do DI é que este direito não conta com órgãos especialmente instituídos para a realização das diferentes funções a cargo, razão pela qual os próprios Estados devem cumprir com essas funções. Embora o DI seja um direito primitivo, por não contar com toda a infraestrutura para sua aplicação, isto não é razão suficiente para negar-lhe o caráter de direito.⁹⁹

Na atualidade não poderíamos afirmar que o Direito Internacional continue sendo um direito primitivo, já que, desde a segunda metade do século XX, foram criadas várias OI globais, regionais e locais com diferentes objetivos, as quais ajudaram a fortalecer o DI, conforme os interesses dos Estados.

Ainda assim, a infraestrutura das OI continua sendo insuficiente e inadequada conforme as novas obrigações e exigências que surgiram na era da globalização e as

⁹⁶ KELSSEN, Hans. **Teoría General del Estado**. Traducción: Luis Legaz Lacambra. 2ª Ed. México: Coyoacán. 2008. p. 157.

⁹⁷ KELSSEN. **Teoría General del Estado**. p. 158.

⁹⁸ KELSSEN. **Teoría General del Estado**. p. 161-162.

⁹⁹ KELSSEN. **Teoría General del Estado**. p. 164.

novas tecnologias. Isso se evidencia quando as OI têm dificuldades para dirigir e gerir de forma adequada os problemas sobre a regulação dos mercados, a mudança climática, a energia nuclear, as ações contra o terrorismo ou o controle de epidemias, entre outros.

Mas, aqui é importante ter presente que toda OI é criada pelos Estados com objetivos específicos que precisam de importantes recursos financeiros e humanos para cumprir as diferentes obrigações e funções estabelecidas no espaço global e local; e muitas vezes, os Estados não estão em condições de assumir os custos de operação das OI, especialmente em momentos de crise econômica mundial. Sendo assim, as OI são criadas desde um início sem que exista viabilidade para o cumprimento efetivo de suas funções.

Adicionalmente, a falta de coordenação entre a ordem jurídica internacional e as ordens jurídicas estatais causa inúmeros problemas quando é necessária a ação efetiva das autoridades (nacionais e internacionais), sobretudo em momentos de crise, provocando maior desordem e falta de legitimidade tanto da ordem jurídica internacional como da ordem jurídica estatal.

Por outro lado, dado que as OI são criadas pelos Estados, a representação e os controles estão longe de cumprir com as expectativas democráticas de uma sociedade civil internacional que reclama maior participação e responsabilidade pelas atuações e decisões das OI. Desde a forma de eleição dos representantes das OI até a rendição de contas de estes organismos, os procedimentos são realizados entre os Estados sem maior participação da sociedade civil internacional.

O problema da legitimidade das OI se agrava quando os países com mais poder na ordem internacional decidem unilateralmente não cumprir os acordos e procedimentos previamente pactuados, como aconteceu recentemente com os Estados Unidos na Guerra contra Iraque, o que se analisará na sequência para evidenciar a impossibilidade de manter decisões unilaterais num mundo multilateral.

A princípio a imposição de decisões unilaterais é possível porque o sistema estratificado da comunidade internacional de Estados permite maior relevância e poder a países desenvolvidos como os Estados Unidos, que não duvidaram em utilizar a força (Afeganistão e Iraque) para lutar contra o terrorismo de maneira unilateral, quebrando assim as normas e os procedimentos das OI.

Porém, os problemas apresentados por esse tipo de decisões (tanto no Iraque como na ordem internacional), devido à não legitimação que teve esta atuação na comunidade internacional, evidenciaram que pretender controlar o mundo e impor pela

força os próprios pontos de vista é praticamente impossível na atualidade, sem a ajuda e a coalizão com outras nações¹⁰⁰ e sem levar em conta as particularidades próprias de cada cultura. Adicionalmente, a existência de poderosos interesses econômicos para a declaração de guerra no Iraque deslegitimou ainda mais os argumentos utilizados pelos Estados Unidos.

Para Marzo, ao analisar as razões que levaram os Estados Unidos a declarar a guerra contra Iraque, deve-se considerar que o crescimento da economia mundial nas últimas décadas incrementou de forma considerável a demanda mundial por petróleo. Os dados mostram que no período de 1985 a 2000 a demanda mundial cresceu em 13,1% milhões de barris por dia. Segundo o Departamento de Energia dos Estados Unidos, o crescimento da demanda por petróleo ficou entre 2000 e 2010 em 20 milhões de barris diários.¹⁰¹ Isto porque o petróleo é essencial para nossas sociedades e, no curto prazo, não se vislumbra nenhuma alternativa comercialmente viável que substitua o petróleo.

A disponibilidade do petróleo a baixo custo é fundamental para as sociedades industrializadas e, portanto, este recurso é e será causa de confrontos e também ponto estratégico da política exterior das nações. Em decorrência, não se pode menosprezar o fato de que o Oriente Médio detém 65% das reservas mundiais de petróleo e que o Iraque é o segundo país do mundo com maiores reservas de petróleo depois da Arábia Saudita.¹⁰² Sobre a guerra no Iraque, Renner, pesquisador do *Worldwatch Institute* de Washington, afirma:

No hay ninguna prueba de que el régimen de Saddam Husein esté relacionado de alguna manera con los atentados terroristas en Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001. Pero aquellos atentados crearon un clima mucho más beligerante y unilateralista en Washington y establecieron el marco para la doctrina de Bush de la guerra preventiva. Instalar a un régimen cliente de Estados Unidos en Bagdad daría a las compañías petrolíferas estadounidenses y británicas una buena oportunidad de acceder directamente al petróleo iraquí por primera vez en 50 años, una ganancia imprevista por valor de cientos de miles de millones de dólares.¹⁰³

Logo, os evidentes interesses econômicos de Estados Unidos na guerra contra Iraque deslegitimam muito mais sua atuação na comunidade internacional, que desde

¹⁰⁰ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 69-70.

¹⁰¹ MARZO, Mariano. Una jugada arriesgada. In: *Usa Vs Irak. ¿La democracia liberal amenazada?* Comp. Fabio Giraldo Isaza. Bogotá: Fica. 2003. p. 138-139.

¹⁰² MARZO. *Usa Vs Irak. ¿La democracia liberal amenazada?* p. 140.

¹⁰³ RENNER, Michael. La energía después de Saddam. In: *Usa Vs Irak. ¿La democracia liberal amenazada?* Comp. Fabio Giraldo Isaza. Bogotá: Fica. 2003. p. 144.

um início considerou que o petróleo era a causa principal para a declaração de guerra no Iraque.

Diversas reportagens realizadas em março de 2013, dez anos depois de iniciada a guerra no Iraque, ressaltam como a guerra conseguiu efeito contrário ao que pretendia, já que a ação em vez de cortar pela raiz a suposta ameaça terrorista (que na realidade nunca existiu) gerou um terreno ideal para a reprodução do terrorismo, como confirmam as notícias sobre os carros bomba e ataques suicidas ao longo de Iraque. A prolongada presença de tropas norte-americanas – cujas últimas unidades abandonaram o Iraque em dezembro de 2011 – deixou a semente para a existência de células de Al Qaeda e de grupos insurgentes chiíes e sunies, pois a democracia implantada, pouco legítima, criou um país fragmentado com infraestrutura colapsada. Estima-se que o custo desta intervenção foi alto demais (4 bilhões de dólares) para os Estados Unidos, e as perdas humanas alcançam 134.000 civis iraquianos e não menos de 4.400 militares norte-americanos.¹⁰⁴

O caso de Iraque mostra que tentar impor a ordem unilateralmente na era global é mais que impossível. Ainda que os países possam ter os recursos para garantir as intervenções por longos períodos, as particularidades próprias de cada região e país são suficientemente fortes para criar grupos de resistência que não aceitarão facilmente a ordem estabelecida unilateralmente. Com tudo, a guerra de Iraque também mostrou que a lógica capitalista, muitas vezes, impõe ações ilegítimas ao redor do mundo, passando por cima da ordem jurídica estabelecida, criando inúmeros confrontos e injustiças que ameaçam com a desestabilização de todo o sistema.

As más experiências do unilateralismo no mundo mostram que a ordem internacional é primordialmente multilateral e, portanto, as associações entre países com interesses comuns e as negociações entre blocos de Estados são fundamentais para a criação de uma ordem jurídica multilateral internacional legítima.

Neste contexto, as OI são fundamentais para estruturar as relações entre os Estados e entre os blocos de Estados, com a finalidade de obter consensos legítimos que ajudem à formação de uma ordem jurídica multilateral internacional. Assim, ainda que as OI tenham problemas importantes de organização e legitimidade pela pouca participação e prestação de contas com a sociedade civil, elas continuam sendo

¹⁰⁴ BBC MUNDO. Pesadilla en el desierto. Disponível em: http://www.eltiempo.com/opinion/editoriales/pesadilla-en-el-desierto-editorial-el-tiempo_12704568-4 Acesso em: 20/03/2013.

fundamentais para a construção de equilíbrios entre Estados com diferentes interesses na ordem internacional.

A multilateralidade se evidencia quando blocos de países negociam permanentemente entre si, procurando proteger seus interesses prioritários nas diferentes redes globais e locais de poder. Contudo, e ao mesmo tempo, a ordem internacional também é hegemônica em alguns aspectos ao impor ideias e sistemas imperantes. Entre os poucos princípios que gozam de consenso majoritário na comunidade internacional, se encontra, precisamente, a liberalização do comércio.

Desde que em 1947 se criou o GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), os países mais desenvolvidos começaram a discutir temas comerciais para reduzir as tarifas no comércio internacional. Porém, só em 1994 se iniciou uma nova etapa no comércio internacional com a Ronda de Uruguai, que estendeu o comércio a novos setores que antes estavam protegidos pelos Estados, tais como o setor agrícola e têxtil. Adicionalmente este acordo criou a Organização Mundial do Comércio (OMC) com a finalidade de supervisionar e liberalizar o comércio internacional substituindo o GATT. Assim desde essa data, a hegemonia do neoliberalismo e do comércio internacional começa a ter forma no espaço global como uma tendência geral ao redor do mundo, tal e como é descrito por Castells:

[...] la tendencia general dominante apunta hacia la interpenetración creciente de los mercados, sobre todo tras el éxito razonable de la Ronda de Uruguay del GATT, el nacimiento de la Organización Mundial de Comercio, el progreso lento pero constante de la unificación europea, la firma del Tratado de Libre comercio norteamericano, la intensificación gradual de Europa Oriental y Rusia a la economía global, y el papel creciente que desempeñan el comercio y la inversión extranjera en el crecimiento económico de todo el mundo.¹⁰⁵

Outras OI também ajudaram ao fortalecimento da hegemonia neoliberal. As instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) foram fundamentais no fortalecimento da globalização e na recuperação dos Estados em momentos de crise, já que sem os empréstimos e projetos de desenvolvimento destas OI em diferentes países do mundo, não existiriam as estruturas básicas necessárias para a globalização.

Aqui é importante ter presente que os empréstimos outorgados pelo FMI e o BM aos Estados sempre têm estado condicionados ao cumprimento de programas e reestruturações no interior dos Estados, o que permitiu a imposição de ideias

¹⁰⁵ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. I. p. 126.

hegemônicas imperantes na comunidade internacional aos Estados, ainda que os efeitos sejam absolutamente díspares, dependendo das condições institucionais e culturais de cada país.

Porém, as repetidas crises econômicas em diferentes partes do mundo – tais como na América Latina em 1980, no México, 1995, na Coreia do Sul e no sudeste asiático em 1997, na Rússia em 1998, no Brasil 1999,¹⁰⁶ nos Estados Unidos 2008 e Europa desde 2010 até agora – evidenciam a incapacidade das OI para dirigir e coordenar efetivamente a economia mundial. As razões são múltiplas, entre elas podemos encontrar falta de controle sobre os empréstimos, rigidez dos programas e recomendações que desconsideram as particularidades dos países, falta de previsão sobre as crises e pouca transparência na tomada de decisões.

Ainda que algumas OI tentem impor concepções hegemônicas aos Estados, a realidade da multilateralidade se evidencia nos resultados díspares das intervenções ao redor do mundo, assim como na integração de blocos entre os países, com interesses similares que constituem densas redes de instituições internacionais para atender a temas globais.¹⁰⁷

As associações regionais na atualidade são indispensáveis porque ajudam a que os Estados possam enfrentar os problemas que se apresentam em escala mundial mediante a “cooperação interestatal”,¹⁰⁸ ainda que a delegação de funções em OI representem problemas para as democracias e as representações políticas das comunidades nos territórios. Isso supõe uma redefinição das funções e da ação do Estado, assim como da própria democracia representativa (que também deveria funcionar nas principais OI), já que na era da globalização a interdependência e a cooperação entre os Estados se tornam fundamentais, embora os problemas existentes na representação política e na prestação de contas.

3.2 OS AGENTES ECONÔMICOS

A internacionalização dos fluxos de produção e do comércio, que se inicia especialmente na década de 1970, representou maior desenvolvimento das empresas

¹⁰⁶ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 65.

¹⁰⁷ QUEREJAZU, Amaya. Seguridad internacional y multilateralismo: las organizaciones internacionales y la intervención en Libia. *Colombia Internacional* 76. Julio a diciembre de 2012. p. 111-136.

¹⁰⁸ BECK, Ulrich. Qu'est-ce que le cosmopolitisme? 2004. Alto-Aubier. Paris. 2005 Apud. CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 87.

multinacionais e das redes de produção e comercialização em todos os níveis, o que se constata no rápido aumento dos capitais desses conglomerados em curtos períodos de tempo.

Segundo Chevalier, observamos um incremento na influência das empresas multinacionais, já que estas originam um terço da produção mundial, com um volume de negócios de 6.500 bilhões de dólares, cifra muito maior do que a do comércio de bens e serviços.¹⁰⁹

As relações das empresas multinacionais com os Estados são complexas. As empresas devem desenvolver estratégias de mercado em nível global, e isso implica que sua regulação seja variada e muito mais ampla que a regulação própria de cada Estado. Porém, e ao mesmo tempo, as empresas multinacionais e as redes de produção e distribuição precisam do apoio do Estado para garantir equilíbrio nos intercâmbios e a competitividade no mercado global.¹¹⁰

Como vimos no capítulo anterior, na era da globalização e as novas tecnologias, o Estado assume diferentes funções em razão da competência global. Por um lado, o Estado deve ser desenvolvimentista, já que é necessário fazer investimentos estratégicos que permitam maior competitividade no mercado global, como foi o caso dos países do sudeste asiático desde a década 1970. O Estado também deve ser agente de incorporação, quando as instituições econômicas precisam reconstruir-se, como no processo de unificação europeia. Adicionalmente, o Estado deve coordenar diferentes redes territoriais que precisam do apoio dos governos locais ou regionais para criar sinergias produtivas; e finalmente o Estado está chamado a orientar e guiar a economia nacional para criação da nova ordem econômica global e informacional.¹¹¹

O caso do sudeste asiático é constantemente ressaltado por especialistas, em razão de que os Estados e as empresas trabalharam em conjunto para realizar rápidas adequações nas economias e na organização das sociedades para conseguir adaptar os sistemas às novas tecnologias e às novas formas de competência global. Esta é uma das principais razões para explicar o rápido crescimento econômico e a rápida acumulação do capital no Pacífico asiático em apenas trinta anos.¹¹²

Em contrapartida, a pouca adaptabilidade verificada nos Estados e nas empresas de América Latina nas primeiras décadas da era da globalização foi

¹⁰⁹ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 51.

¹¹⁰ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 73.

¹¹¹ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. I. p. 224.

¹¹² CASTELLS. *La Era de la Información*. V. I. p. 201.

confirmada pelo reduzido crescimento econômico dos países latino-americanos em comparação com os países asiáticos. A esse respeito, Castells afirma:

América Latina, cuyo estancamiento económico en la década de 1980 se ha contrastado repetidas veces con la saga del desarrollo de Asia oriental¹¹³, es una realidad mucho más diversificada y dinámica que la imagen presentada por la versión dogmática de la teoría de la dependencia. En efecto, hasta mediados de la década de 1970, las tasas de crecimiento de sus principales países no se distanciaban mucho de las de Asia Oriental. Fue la «década perdida» de los ochenta, como consecuencia de su crisis de la deuda y del deterioro de los términos del comercio, la que la retrasó.¹¹⁴ Incluso los países con unos altos resultados de exportación tuvieron que utilizar sus ingresos para cubrir sus obligaciones financieras, viéndose forzados a recortar las importaciones y el gasto público en el momento crucial en que la competencia internacional y la revolución tecnológica requerían la modernización de la estructura productiva.¹¹⁵

Os contrastes entre Ásia Oriental e América Latina evidenciam que na competência global iniciada nas últimas décadas do século XX a intervenção do Estado é fundamental para o posicionamento das economias, dos mercados e das empresas na competência global.

Logo, na era da globalização e as novas tecnologias, a “diplomacia econômica”¹¹⁶ realizada pelo Estado se torna fundamental, o que demonstra a forte relação existente entre a política e a economia. Os ideais de progresso e desenvolvimento econômico impelem que o Estado se transforme em defensor principal dos interesses econômicos das empresas que fazem parte de sua jurisdição nas redes globais, muitas vezes em detrimento de outros interesses legítimos, tais como a proteção dos mais desfavorecidos ou a redução das desigualdades nas sociedades.

Em decorrência, os governos utilizam a competência econômica das empresas de seus países como um instrumento de defesa do interesse nacional, visando a que uma parte dos ganhos dos agentes econômicos retorne aos países de origem, via impostos ou via geração de emprego.

Efetivamente, a nova forma de intervenção do Estado na economia está vinculada a uma estratégia explícita de competitividade, produtividade e tecnologia. O

¹¹³ GEREFFI, Gary. Rethinking development theory: insights from East Asia and Latin America. **Sociological Forum**. 4. 1989, p. 505-535; EVANS, Peter. Class, state and dependence in East Asia: lessons for Latin Americans. In: Federic Deyo (ed.) **The Political Economy of East Asian Industrialism**. NY: Ithaca. Cornell University Press. 1987.

¹¹⁴ SAINZ, Pedro; CALCAGNO, Alfredo. In search of another form of development. **CEPAL. Review**. 48 (diciembre) 1992. p. 7-38. FISCHTAK, Claudio. Structural change and trade in Brazil and the newly industrializing Latin American economies. In: Randall B. Purcell (ed.) **The Newly Industrializing**. 1989.

¹¹⁵ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 142-143.

¹¹⁶ CHEVALLIER. **El Estado posmoderno**. p. 73.

novo Estado desenvolvimentista apoia o desenvolvimento tecnológico nas indústrias de seus países e na infraestrutura produtiva, como modo de fomentar a produtividade e ajudar a suas empresas a competir no mercado mundial. Assim, a política, a economia e a produtividade estão entrelaçadas por serem elementos-chave para a competitividade,¹¹⁷ tal como se explica na sequência:

En la nueva economía global, si los Estados quieren aumentar la riqueza y el poder de sus naciones, deben entrar en la arena de la competencia internacional, dirigiendo sus s hacia el incremento de la competitividad colectiva de las empresas bajo su jurisdicción, así como hacia la calidad de los factores de producción de sus territorios. [...] las experiencias logradas de crecimiento económico en las dos últimas décadas se han asociado con frecuencia con estrategias de desarrollo activas por parte del Estado dentro del contexto de una economía de mercado, sobre todo en el Pacífico asiático y en menor grado en el Unión Europea. El ejemplo opuesto es, durante la década de los años ochenta, el socavamiento de la competitividad de los Estados Unidos, su endeudamiento masivo y el deterioro de los niveles de vida de la mayoría de sus ciudadanos por las s injustas, miopes y de *laissez faire* ideológico de la Administración Reagan, como han documentado Stephen Cohen y Lester Thurow.¹¹⁸

Dessa forma, a nova interdependência entre os agentes econômicos e os Estados favorece que por detrás da política oficial dos Estados estejam colocados importantes interesses econômicos, que utilizam aos Estados e as organizações internacionais para proteger seus interesses e opiniões. Chevallier explica a diplomacia econômica das grandes empresas, nos Estados e nas OI, deixando para trás o conceito tradicional de interesse nacional, assim:

Las grandes empresas estuvieron muy activas en la preparación del plan de acción de la Cumbre para el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002, y consiguieron que se subrayara la importancia del libre comercio y hacer parte en aproximadamente doscientas “asociaciones” establecidas bajo el auspicio de la ONU con el fin de realizar acciones de desarrollo sostenible. Si bien esta presencia no es nueva, adquiere sin embargo una visibilidad mayor al favor de las nuevas posturas a nivel económico que dominan la vida internacional (por ejemplo las negociaciones realizadas en la OMC): los agentes económicos no son más destinatarios de las normas internacionales, sino que se convierten en coautores de estas normas, mediante las presiones que ejercen durante su elaboración. El proceso transnacional en curso tiende a una interpenetración cada vez más manifiesta de los asuntos “interiores” y “exteriores”, de los asuntos públicos y privados; así hace caduca la concepción tradicional del “interés nacional”.¹¹⁹ (grifo fora do texto)

¹¹⁷ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 116.

¹¹⁸ COHEN, Stephen. Geo-economics: lessons from America's mistakes. In: Martin Carnoy et al. *The New Global Economy in the Information Age*. University Park. PA. PennState University Press. P. 97-147. 1993; THUROW, Lester. *Head to head: the coming economy battle among Japan, Europe and America*. New York: William Morrow. 1992 Apud CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 117.

¹¹⁹ CHEVALLIER. **El Estado posmoderno**. p. 73-74.

A economia na era da globalização e as novas tecnologias é altamente politizada, já que o aumento da competência das regiões ou dos Estados implica obrigatoriamente a consolidação de condições de comércio dirigido pelos próprios Estados na comunidade internacional, procurando mediante essas intervenções diplomáticas as melhores vantagens para as empresas sob sua jurisdição.¹²⁰ A ingerência desproporcionada dos agentes econômicos na comunidade internacional e nos Estados gera obrigatoriamente grandes desequilíbrios nas comunidades locais mais vulneráveis, o que muitas vezes é subvalorizado pelos Estados e os agentes econômicos.

Com isso se evidencia que o “livre mercado” proposto pelas ideias neoliberais não só é um ideal impossível de alcançar na economia na era da globalização, mas também é um ideal utilizado por conveniência dos grandes agentes econômicos, que não veem problema em impulsionar a intervenção do Estado quando é conveniente a seus interesses. Em decorrência, a experiência alcançada nas últimas décadas deve deixar claro que a intermediação do Estado é fundamental para garantir um mínimo de ordem e estabilidade ao redor do mundo, ainda que essa intervenção seja somente para garantir os intercâmbios econômicos. A “mão invisível” do mercado não é factível dentro de uma ordem desigual que não outorga as mesmas oportunidades aos diferentes indivíduos e organizações. Isto leva Castells a realizar a seguinte apreciação:

La mano del mercado que los economistas institucionales trataban de hacer visible ha vuelto a la invisibilidad. Pero esta vez su lógica estructural no solo la gobiernan la oferta y la demanda, sino que también está influida por estrategias ocultas y descubrimientos indecibles interpretados en las redes globales de la información.¹²¹

Aqui, é importante ter presente que a nova competência desempenhada pelas empresas, e condicionada pelos Estados, ajudou na aceleração das mudanças tecnológicas em processos e produtos que tornaram mais produtivas algumas empresas, setores e regiões. O surgimento de empresas, setores e regiões mais produtivos e competitivos no mundo levou à destruição de grandes segmentos da economia, afetando de maneira desproporcional grandes setores da população, em determinadas empresas e regiões do mundo, mostrando assim as primeiras consequências desequilibradas da economia na era da globalização e as novas tecnologias.¹²²

¹²⁰ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. I. p. 117-118.

¹²¹ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. I. p. 223.

¹²² CASTELLS. *La Era de la Información*. V. I. p. 118.

Adicionalmente, a tecnologia da informação, ao permitir maior flexibilidade de gestão aos agentes econômicos, ajudou no desenvolvimento de uma nova lógica de *organização em rede*,¹²³ em que diversos sujeitos e organizações se adaptam constantemente, à medida que se modificam as condições e estruturas do mercado.¹²⁴

A tendência mundial das grandes empresas é a organização de redes em múltiplas direções mediante o estabelecimento de alianças estratégicas e a organização de empresas pequenas e médias que subcontratam e que podem ser criadas e destruídas com relativa facilidade, sem maior consideração pelos efeitos sociais ou ambientais que isso possa gerar nos territórios dos diferentes países que atravessam as redes.

A organização em rede das diferentes atividades econômicas na era da globalização contribui para que as empresas tenham maior adaptabilidade às condições de constante mudança do mercado, mas, ao mesmo tempo, dificulta de forma importante a delimitação das responsabilidades dos atores econômicos porque as redes são flexíveis e atravessam, em geral, vários Estados com diversas legislações, criando assim uma estrutura propícia para a “irresponsabilidade organizada”.

As redes se concentram ao redor das empresas multinacionais ou se formam mediante alianças de colaboração entre as pequenas e médias empresas. Assim, os oligopólios parecem ter aumentado, ou pelo menos ter se mantido, nas últimas décadas, na maioria dos setores das principais indústrias, em razão do surgimento das redes descentralizadas que dominam o mercado com facilidade. A “lógica da rede” parece ser mais poderosa do que os “poderes dentro da rede”, portanto, a gestão das incertezas criadas pelo sistema, isto é, a gestão dos riscos, se torna fundamental no contexto de interdependência assimétrica entre diferentes atores.¹²⁵

Beck chama de “interior global” o *outsourcing* gerado pela globalização, que permite descarregar os riscos e as responsabilidades nos ombros dos mais fracos, sem que exista nenhum questionamento sobre o sistema, em razão dos grandes benefícios econômicos em escala global que desconhecem fronteiras e que fortalecem o império

¹²³ Em relação às redes, Dieter Ernst tem reunido vários estudos sobre a formação de redes na economia global e considera que as principais indústrias se organizam ao redor de cinco tipos de redes, as quais são: (i) a rede de provedores, mediante acordos de subcontratação, (ii) a rede de produtores, mediante acordos de coprodução, (iii) as redes de clientes, definidas como previsão de vínculos entre fabricantes e os distribuidores, (iv) as coalizões de normalização, iniciadas pelos fixadores potenciais de normas globais, e finalmente (v) as redes de cooperação tecnológica, que permitem compartilhar o conhecimento científico e as inovações tecnológicas. ERNST, Dieter. *Inter-Firms Networks and Market Structure: Driving forces, Barriers and Patterns of Control*. Berkeley. CA: University of California. 1994. p. 5-6. Documento de pesquisa de BRIE. Apud. CASTELLS. *La Era de la Información*. V. I. p. 219-220.

¹²⁴ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. I. p. 180-228.

¹²⁵ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. I. p. 221-220.

dos ricos. Para Beck, os Estados fracassaram ao tentar diminuir as assimetrias de poder na era da globalização, considerando que:

La «perspectiva nacional», las fronteras y las leyes de los Estados nacionales, convierten la externalización sistemática de la producción en un «efecto secundario latente» en la tierra de nadie de la irresponsabilidad organizada.¹²⁶

Em decorrência, a empresa rede é cada vez mais internacional e sua conduta é o resultado da interação entre estratégias globais da rede e interesses próprios das economias e das instituições nacionais ou regionais, onde pertencem os diferentes componentes da rede, sem que até o momento seja muito clara a responsabilidade das empresas perante as comunidades e os Estados.

Na ordem internacional, os Estados têm responsabilidades claras por serem sujeitos do direito internacional. Porém, as empresas e as redes de produção e distribuição, ao serem estruturas variáveis e flexíveis, não contam com responsabilidades bem definidas sobre suas atuações nos diferentes países nem na ordem internacional, levando, como bem o define Beck, a que o mundo se converta na terra de ninguém da irresponsabilidade organizada.

Para as Nações Unidas, os problemas entre as empresas e os direitos humanos entraram na agenda política mundial desde a década de 1990, em razão da impressionante expansão mundial do setor privado e do aumento da atividade econômica transnacional. Evidentemente, existem fortes embates entre os interesses econômicos das empresas ou grupos transnacionais e os direitos humanos dos indivíduos nos territórios.

Para tentar obter equilíbrio entre os interesses econômicos das empresas e os interesses dos indivíduos, as Nações Unidas impulsionaram as primeiras “Normas sobre as empresas transnacionais e outras empresas comerciais”, as quais foram elaboradas por um órgão subsidiário de expertos da antiga Comissão de Direitos Humanos. Esse documento tratava de impor às empresas diretamente, conforme o direito internacional, as mesmas obrigações de direitos humanos que os Estados têm aceitado cumprir em virtude de tratados internacionais que ratificam a obrigação: “de promover os direitos humanos, assegurar seu cumprimento, respeitá-los e protegê-los”.¹²⁷

¹²⁶ BECK. *Crónicas desde el mundo de la interior global*. p. 16.

¹²⁷ ONU. **Consejo de Derechos Humanos**. 17º período de sesiones. Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. 21 de marzo de 2011. Disponible en: <http://www.business-humanrights.org/Categories/Principles/UNGuidingPrinciplesonBusinessHumanRights> Acceso en: 29/03/2013.

Porém, essa proposta gerou um debate com profunda divisão de opiniões entre a comunidade empresarial e os grupos de defesa dos direitos humanos, e, em todo caso, recebeu um escasso apoio dos governos. Em decorrência, a Comissão absteve-se de atuar em relação à proposta, e os confrontos entre os interesses empresariais e os direitos humanos continuaram sem ser regulados. Somente em 2005 se estabeleceu um mandato para um “Representante Especial do Secretario Geral para a questão dos direitos humanos e as empresas transnacionais e outras empresas”, com a finalidade de iniciar um processo novo para analisar este tema e conseguir maior consenso entre os diferentes atores.¹²⁸

Em março de 2011 o Representante Especial apresentou relatório final em que elenca os “Princípios reitores sobre as empresas e os direitos humanos”, os quais se baseiam em três princípios fundamentais. O primeiro é a obrigação de o Estado oferecer proteção diante dos abusos dos direitos humanos cometidos por terceiros, incluídas as empresas mediante medidas adequadas, atividades de regulamentação e submissão à justiça. O segundo é a obrigação das empresas de respeitar os direitos humanos, o que significa atuar com a devida diligência para não vulnerar os direitos de terceiros e reparar as consequências negativas de suas atividades, e o terceiro é a necessidade de melhorar o acesso às vítimas a vias de reparações efetivas, tanto judiciais como extrajudiciais.¹²⁹

Em todo caso, dado que o Estado é a base mesma do regime internacional de direitos humanos, as empresas continuam sem ter obrigações específicas em relação ao cumprimento dos direitos humanos, isto é, as empresas continuam sem ter nenhum tipo de responsabilidade internacional pelas atividades realizadas contra comunidades ou indivíduos, deixando toda a responsabilidade aos Estados, sem que se leve em consideração o fato de que alguns Estados podem não ter capacidade de responsabilizar as grandes empresas dentro de seus territórios.

A ONU ressalta que os Princípios Reitores não foram concebidos como ferramenta para ser aplicada em todos os Estados. Ainda que se considere que os princípios são universalmente aplicáveis, a ONU aceita que existem diversos meios que podem ser utilizados para sua aplicação, e reflete sobre o fato de que vivemos num mundo com 192 Estados-membros das Nações Unidas, 80.000 empresas transnacionais, um número dez vezes maior de filiais e inumeráveis milhões de empresas nacionais, que

¹²⁸ Ibidem.

¹²⁹ Ibidem.

em sua maioria são pequenas e médias empresas. Por isso não existe uma forma única de implementação dos princípios para todos os casos.¹³⁰

Em nosso ponto de vista, ainda que seja evidente a necessidade de regulamentar as relações entre as empresas transnacionais e os direitos humanos fundamentais, as pressões políticas e os interesses econômicos têm impedido que esta regulamentação seja uma realidade. Isso é outra prova da importância da diplomacia econômica desenvolvida pelas grandes empresas nos Estados e nos OI, em direção oposta aos interesses da maioria da população mundial.

Até o momento não existe uma justificação sólida para o fato de não se regulamentar a responsabilidade das empresas transnacionais na ordem global, quando sua operação inclui atividades em diferentes países ao redor do mundo e quando se tem evidência, em diferentes partes do mundo, da violação aos direitos humanos fundamentais, especialmente nos Estados fracos que não têm maiores possibilidade de impor proteção aos indivíduos diante dos abusos cometidos por terceiros poderosos como as empresas transnacionais.

3.3. AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

O monopólio exercido pelo Estado sobre as relações internacionais também é questionado pela multiplicação das organizações da sociedade civil (OSC) ao redor do mundo. Como veremos, essas organizações são de natureza distinta, têm diferentes estruturas e finalidades dentro dos territórios e na comunidade internacional.

Em seu início, as OSC se baseavam em aspectos tais como: a cultura, a história, a geografia e demais aspectos sociais relevantes para os indivíduos que conformam o agrupamento. Mas, com a globalização e as novas tecnologias da informação, as organizações da sociedade civil não se limitam mais aos aspectos locais da própria cultura, visto que seu alcance e estrutura podem incluir inúmeros aspectos ou causas globais, que podem não ter nenhuma relação com as identidades locais tradicionais.

As organizações da sociedade civil podem incluir diferentes tipos de agrupamento, os quais podem estar legalmente constituídos e ter objetivos claros de ação, ou simplesmente, podem ser a expressão organizada de um grupo de pessoas

¹³⁰ *Ibidem*.

unidas por uma mesma causa, ainda que sem objetivos claramente definidos. Alguns exemplos das OSC são: as organizações não governamentais (ONGs), as organizações comunitárias, os grupos comunitários, as organizações sem fins lucrativos, grêmios, universidades, academia, centros de pesquisa, associações profissionais, instituições religiosas, grupos de indígenas, afro e demais comunidades nativas.

As OSC tendem a multiplicar-se desde a segunda metade do século XX com mais intensidade, em razão de que surgem movimentos reativos ou defensivos em todo o mundo para enfrentar a perda de controle das pessoas sobre suas vidas, os governos, as empresas e em geral sobre seu destino. Isso é uma consequência direta da globalização e dos avanços na tecnologia da informação, já que nesta época os mecanismos de representação política, controle e participação social são modificados de maneira importante pela nova dinâmica de interação entre os atores globais e locais.

A crise da representação política nos Estados gera a tendência nas sociedades mais desenvolvidas a conformar grupos ativos entre cidadãos interessados por causas comuns ou por problemas não solucionados pelas instituições do Estado, para organizar atividades que resolvam os problemas sem intervenção do Estado, ou para pressionar de forma organizada os governos conforme objetivos previamente estabelecidos. A resistência que nasce na era global é explicada por Castells nos seguintes termos:

Así pues, siguiendo una antigua ley de la evolución social, la resistencia se enfrenta a la dominación, la movilización reacciona contra la impotencia y los proyectos alternativos desafían a la lógica imbuida en el nuevo orden global, que en todo el planeta se percibe cada vez más como un desorden. Sin embargo, estas reacciones y movilizaciones, como con frecuencia sucede en la historia, se presentan en formatos inusuales y avanzan por vías inesperadas.¹³¹

Para Castells, os movimentos sociais podem ser socialmente conservadores, ou revolucionários, ou as duas coisas ao mesmo tempo e também nenhuma delas, já que não existe uma direção predefinida na evolução social. Assim, não existem movimentos sociais maus ou bons, todos são sintomas das nossas sociedades, isto é, dos nossos conflitos sociais, e todos colidem com nossas estruturas sociais, com intensidades variáveis e resultados que devem estabelecer-se mediante pesquisa.¹³²

Em razão do importante papel que têm desempenhado as ONGs na configuração da nova ordem global, aqui nos concentraremos em analisar alguns casos

¹³¹ CASTELLS. *La Era de la Información*. V.II. p. 92.

¹³² CASTELLS. *La Era de la Información*. V.II. p. 93.

particulares que demonstram a ingerência dessas organizações na ordem internacional, nacional e local. Nas últimas décadas, as ONGs têm sido as organizações mais ativas da sociedade civil dentro da comunidade internacional, não só em função de sua organização e estrutura, mas também por terem objetivos claros de ação que procuram influir de maneira importante nas decisões globais, nacionais e locais de seu interesse.

As ONGs podem contar com estruturas muito simples e com alcances e finalidades muito limitadas, mas também podem ser organizações com grandes estruturas que contam com filiais em diferentes lugares do mundo; o que implica a existência de fortes burocracias e capitais financeiros e administrativos à disposição do cumprimento dos objetivos e finalidades próprios traçados previamente pelas organizações.

Um dos movimentos sociais mais fortes que têm gerado diferentes tipos de ONGs é o movimento ecologista, que nasce em resposta aos diferentes problemas ambientais que surgem como consequência das formas de produção e consumo na era da globalização e as novas tecnologias.

O movimento ecologista se caracteriza pela pluralidade de teorias e práticas. E isso o converte em um movimento descentralizado e, algumas vezes, articulado em rede com ajuda das novas tecnologias da informação, já que existe plena consciência de que os limites do Estado ou dos territórios locais não dão conta dos problemas ambientais no mundo globalizado.

A diversidade do movimento ecologista faz com que suas expressões variem de acordo com a cultura, o país, e as diferentes identidades existentes nas sociedades. Assim, ainda que o objetivo principal desses movimentos seja a conservação da natureza, e o adversário comum seja o desenvolvimento incontrolado e as burocracias irresponsáveis, as diferentes crenças e soluções possíveis geram diferentes respostas desde o local até a ordem global.

A mobilização das comunidades locais em defesa de seu espaço, contra a intrusão de usos indesejáveis do território, se desenvolveu rapidamente nos Estados Unidos contra os vazamentos tóxicos, a construção de autopistas, o desenvolvimento excessivo e a localização de instalações perigosas nas proximidades. Ainda que o movimento a princípio seja local, as consequências são sentidas em níveis superiores, não só por causa das novas tecnologias da informação, mas também porque as ações locais atingem diretamente as empresas e as burocracias localizadas em níveis superiores, motivando a que movimentos similares se reproduzam em outras

localidades. Segundo Castells, em 1984 existiam 600 grupos locais que lutavam contra os vazamentos tóxicos nos Estados Unidos e em 1988 estes grupos aumentaram para 4.687.¹³³

Assim, as diferentes redes organizam a simultaneidade das práticas sociais a distância, por meio das telecomunicações e os sistemas de informação. A sociedade em rede continua precisando dos espaços físicos locais onde acontecem importantes experiências, mas os processos econômicos, simbólicos e políticos ocorrem no âmbito global, daí porque se torna fundamental utilizar as tecnologias da informação para atingir estes espaços e obter melhores resultados.¹³⁴

Aqui, para a população, o Estado deve ter capacidade para regular as empresas em nome do bem-estar público e, sobretudo, do bem-estar dos mais vulneráveis. Em decorrência, não é suficiente que o Estado se comprometa com o desenvolvimento e a competitividade das empresas (como vimos anteriormente com os agentes econômicos), mas sim o Estado deve procurar equilíbrios entre os interesses econômicos e o bem-estar das comunidades que representa, preservando o meio ambiente e não colocando em risco as populações vulneráveis de seres vivos.

Um exemplo claro do ativismo ambientalista no mundo é a ONG Greenpeace, que mediante ações não violentas e utilizando meios de comunicação massivos tem informado à população sobre temas ambientais e por esse caminho tem pressionado governos, organismos internacionais e empresas a promover ações em favor da proteção à natureza.

Desde seu nascimento, em 1971, Greenpeace teve grande impacto mundial pela difusão em meios de comunicação das atividades de ativistas interessados em deter provas nucleares que o governo de Estados Unidos estava realizando em Amchitka, uma ilha de Alaska. Ainda que o barco pesqueiro de Greenpeace, que pretendia chegar a Alaska para impedir as provas nucleares, tivesse sido preso pela guarda costeira e as provas finalmente foram realizadas, a pressão do grupo conseguiu que no mesmo ano, 1971, o governo estadunidense anunciasse o fechamento do programa nuclear. Na atualidade, Greenpeace conta com escritórios em 43 países em todos os continentes e recebe apoio de quase 4 milhões de sócios e mais de 4 milhões de ciberativistas em todo o mundo.¹³⁵

¹³³ CASTELLS. *La Era de la Información*. V.II. p. 139-140.

¹³⁴ CASTELLS. *La Era de la Información*. V.II. p. 148.

¹³⁵ GREENPEACE. *Nuestra Historia*. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/colombia/es/sobre-nosotros/Nuestra-Historia/>> Acesso em: 06/10/2012.

Seu perfil como movimento ecologista se deriva de três componentes principais. O primeiro um sentimento de urgência sobre o fim iminente da vida no planeta. O segundo uma atitude de inspiração como princípio de ação e estratégia de comunicação. Finalmente, o terceiro trata sobre uma atitude pragmática e comercial baseada no “fazer das coisas”, já que não existe tempo para discussões filosóficas. Os temas-chave devem identificar-se utilizando o conhecimento e as técnicas de pesquisa; os temas identificados devem organizar-se mediante campanhas que tenham objetivos específicos e as campanhas devem atrair a atenção dos meios de comunicação, para expor o tema à opinião pública e, assim, obrigar as empresas, os governos e as instituições internacionais a tomar uma determinação ou confrontar mais publicidade prejudicial.¹³⁶

Desde o início, Greenpeace desenvolveu diferentes campanhas em temas específicos ao redor do mundo, os quais procuram ter impacto global, já que os principais problemas ambientais são globais. Assim, seu adversário é o modelo de desenvolvimento que não se preocupa pelas consequências sobre a vida no planeta e, por isso, procura aplicar o princípio da sustentabilidade do meio ambiente como princípio imperante que deve prevalecer perante as demais s e atividades.¹³⁷

O movimento ecologista não é o único que tem tido a capacidade de se organizar em prol de um objetivo comum, existem outros importantes exemplos de ONGs, tais como Médicos sem Fronteiras e Anistia Internacional.

Os Médicos sem Fronteiras nascem também em 1971 do inconformismo de médicos e jornalistas pela ineficácia da ajuda internacional em Biafra (Nigéria) e Paquistão Oriental (atual Bangladesh). Os Médicos sem Fronteiras é uma organização médica e humanitária que tem por finalidade ajudar as vítimas de catástrofes e conflitos armados ao redor do mundo, sem discriminação de raça, religião ou ideologia política. Esta ONG conta na atualidade com 22.000 profissionais e com o apoio de 3.8 milhões de sócios e colaboradores nos cinco continentes.¹³⁸ Entre os motivos principais de intervenção se encontram as epidemias (42%), o conflito armado (31%), a exclusão na atenção sanitária (18%) e as catástrofes naturais (8%).¹³⁹

¹³⁶ CASTELLS. *La Era de la Información*. V.II. p. 143.

¹³⁷ CASTELLS. *La Era de la Información*. V.II. p. 144.

¹³⁸ MEDICOS SIN FRONTERAS. *Que es MSF*. Disponível em: <<http://www.msf.es/conocenos>> Acesso em: 06/10/2012.

¹³⁹ MEDICOS SIN FRONTERAS. *Proyectos*. Disponível em: <<http://www.msf.es/proyectos>> Acesso em: 22/10/2012.

O forte ativismo desta organização evidencia que para suprir a falta de capacidade dos Estados e as organizações internacionais cumprirem com seus deveres, a própria sociedade está tomando a iniciativa, organizando-se para atuar a favor de objetivos filantrópicos. Isso demonstra que a sociedade organizada também pode ocupar-se do bem-estar público, da esfera pública ou do interesse geral, sem a ajuda ou intervenção do Estado.

Outro exemplo de ONG com capacidade de ingerência nos Estados é a Anistia Internacional, que desde 1961 tem pressionado aos governos dos diferentes países para que finalizem os graves abusos que se cometem contra os direitos humanos por parte dos Estados.

Com a campanha mundial “*Appel for Amnesty*” deflagrada em razão do artigo “*The Forgotten Prisoners*” realizado pelo britânico Peter Benenson e publicado em vários jornais, a Anistia Internacional nasceu como uma organização que luta pelos presos políticos ao redor do mundo. Em 1970, a Anistia Internacional já tinha 850 grupos em 27 países e, naquela época, a Anistia obteve a liberação de 520 presos e presas em diferentes países do mundo. Na atualidade esta ONG conta com mais de 3 milhões de simpatizantes e ativistas, em mais de 150 países, que procuram extinguir os abusos contra os direitos humanos.¹⁴⁰

Nas últimas décadas, Anistia Internacional tem tido um papel fundamental na luta a favor dos direitos humanos contra legislações e práticas abusivas dos Estados, as quais, infelizmente, têm proliferado nos últimos anos, em razão da luta contra o terrorismo e o crime organizado.

O relatório “Culpáveis conhecidos, vítimas ignoradas: tortura e maus-tratos no México” estuda o aumento dos casos de tortura e abuso por parte da polícia e as forças de segurança durante a administração do Presidente Felipe Calderon, assim como a falta de pesquisas efetivas e a negação da justiça às vítimas, devido à guerra contra as drogas e o crime organizado. Em 2011, a Comissão Nacional de Direitos Humanos de México (CNDH) recebeu 1.669 informes de torturas e abusos por parte da polícia e forças de segurança, sem que o ministério público ou os tribunais questionassem seriamente a informação, nem tomassem medidas ao respeito. A situação é pior para os imigrantes de Centro América, já que, segundo o relatório da CNDH, em 2010 foram sequestrados 11.000 migrantes em México. Diante dessa situação, o novo presidente eleito do

¹⁴⁰ AMNÍSTIA INTERNACIONAL. **Historia de Amnistia Internacional**. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/es/who-we-are/history>> Acesso em: 06/10/2012.

México, Enrique Peña Nieto se comprometeu a implementar políticas e tomar medidas para finalizar a tortura.¹⁴¹

Em maio de 2013 o governo mexicano informou sobre a criação de uma unidade especial no Ministério Público para realizar pesquisas sobre pessoas desaparecidas, como parte de uma estratégia de segurança para combater o crime organizado, mas dando ênfase à redução dos índices de violência no país.¹⁴²

Outro relatório interessante sobre a justiça e a segurança, na Inglaterra, critica de forma contundente um projeto de lei que pretende autorizar ao governo a utilizar procedimentos baseado em “material secreto” para impedir que as pessoas envolvidas, seus representantes ou a opinião pública conheçam as provas e os documentos secretos. O informe “*Left in the Dark: the use of secret evidence in the Unites Kingdom*” inclui testemunhas de advogados de defesa que criticam o uso de provas secretas que não podem ser discutidas em juízo e que vão contra a imparcialidade, a transparência judicial e o Estado de direito. O documento também inclui o testemunho de várias pessoas que têm sofrido detenções por provas secretas de maneira recorrente sem ter capacidade de contestar as provas. O documento pretende pressionar o Parlamento inglês a não aprovar a citada lei, tendo em vista os graves abusos que podem ser cometidos no seu desenvolvimento contra os direitos humanos.¹⁴³ Porém, em março de 2013 se informou que a polêmica lei sobre justiça e segurança foi aprovada por maioria na *House of Lord*, o que foi considerado pela Anistia Internacional como um dia terrível para a justiça britânica.¹⁴⁴

Dessa forma, nas últimas décadas, as ONGs têm sido parte da construção da nova ordem internacional, ao ter a capacidade de influir em diferentes níveis sobre as decisões e atuações dos Estados, as empresas e demais organizações internacionais. O surgimento das ONGs na ordem internacional representa para muitos a emergência de uma “sociedade civil mundial” ou de uma “cidadania planetária” na qual todos os

¹⁴¹ AMNISTIA INTERNACIONAL. México: Se insta a las autoridades a poner fin a la epidemia de tortura. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/mexico-insta-autoridades-poner-fin-epidemia-tortura-2012-10-11>> Acesso em: 22/10/2012.

¹⁴² BBC MUNDO. Lo que Peña Nieto le dice a una madre con un hijo desaparecido. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/06/130618_mexico_enrique_pena_nieto_mr.shtml Acesso: 18/06/2013

¹⁴³ AMNISTIA INTERNACIONAL. Reino Unido: Nuevo informe muy crítico con la justicia secreta antes del debate sobre el polémico proyecto de ley.. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/reino-unido-nuevo-informe-critica-justicia-secreta-polemico-debate-2012-10-12>> Acesso em: 22/10/2012.

¹⁴⁴ EKKLESIA. Secret courts vote “a terrible day for British Justice” says Amnesty. Disponível em: <http://www.ekklesia.co.uk/node/18250> Acesso em: 27/03/2013,

cidadãos têm a possibilidade de expressar sua voz, independentemente dos governos, mediante associações representativas interessadas sobre os grandes problemas do mundo. Em decorrência, as diferentes organizações internacionais (ONU, OMC, FMI, BM etc.) e os Estados se veem obrigados a estabelecer canais de comunicação com as ONGs, com a finalidade de desativar as críticas e seus possíveis efeitos negativos antecipadamente; mas isso não sempre é possível, e pelo contrário as críticas podem se intensificar.¹⁴⁵

Porém, deve-se ressaltar o fato de como as ONGs são integradas explicitamente no processo de tomada de decisões, ajudando na reflexão dos grandes problemas internacionais e na elaboração das novas normas de direito internacional. Um exemplo claro é o processo de credenciamento ante a ONU, que permite às ONGs serem integradas no sistema internacional, para confirmar sua participação nas diferentes atividades da organização.¹⁴⁶

Para a ONU, as ONGs e outras organizações da sociedade civil colaboram de maneira crescente no sistema de Nações Unidas, já que são elos importantes entre a organização e a sociedade civil e, portanto, são indispensáveis para juntar esforços com a ONU em nível global, nacional e local. Dessa forma, consultam-se as ONGs sobre assuntos relativos a s e programas das Nações Unidas e, para isso, a ONU é sede de sessões informativas, reuniões e conferências para representantes das ONGs credenciadas em oficinas, programas e agências específicas das Nações Unidas.¹⁴⁷

Na atualidade existem em torno de 13.000 Organizações da Sociedade Civil (OSC) que estabeleceram relações com o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DAES) da ONU. As OSC em sua grande maioria são ONGs, mas existem também organismos, fundações, associações e quase 1.000 organizações de povos indígenas (OPI). Quando as OSC são registradas no DAES, podem solicitar reconhecimento como entidades de caráter consultivo por parte do Conselho Econômico e Social. Se o Conselho concede esse reconhecimento, a organização pode participar de conferências internacionais de importância convocadas pela ONU e em reuniões dos órgãos preparatórios das conferências.¹⁴⁸

Em contrapartida, também existe uma tendência nos Estados a fortalecer sua relação com as ONGs, mediante diferentes fórmulas, tais como: contribuir na

¹⁴⁵ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 75-76.

¹⁴⁶ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 77

¹⁴⁷ ONU. *Civil Society*. Disponível em: < <http://www.un.org/es/civilsociety/>> Acesso em: 06/10/2012.

¹⁴⁸ ONU. *Civil Society*. Disponível em: < <http://www.un.org/es/civilsociety/>> Acesso em: 06/10/2012.

constituição destas organizações, ajudar em seu financiamento, ou realizar convênios de cooperação para desenvolver atividades próprias do Estado, aproveitando assim a especialidade e experiência das ONGs.

Esse tipo de cooperação entre as organizações internacionais, os Estados, as ONGs e as demais OSC são um exemplo claro do funcionamento da rede global em setores específicos, permitindo a cooperação flexível entre diferentes atores. Porém, de forma similar ao caso dos agentes econômicos, a cooperação mediante redes flexíveis dificulta a delimitação das responsabilidades dos diferentes atores da rede. Em muitos casos os Estados realizam convênios de cooperação com Organizações Internacionais e ONGs para evitar o controle e a prestação de contas sobre os recursos públicos do convênio.

Em cada setor se conformam diferentes redes, que dependem em muito dos participantes e dos diferentes interesses existentes, desenvolvendo em alguns casos “*comunidades de Expertos*”¹⁴⁹ que desempenham o papel de “oráculos” para a tomada de decisões.¹⁵⁰ Também existem os *foros de reflexão* como o Foro de Davos, que reúnem responsáveis e pessoas influentes que pretendem estabelecer o curso do mundo; e ainda *clubes de pensamento* como os Nobel, ou o *International Organization for Standardization* (ISO), que se propõem a disputar com os Estados o monopólio da enunciação das normas internacionais, além de competir pelo exercício da atividade diplomática.¹⁵¹

Em decorrência, a ordem internacional na atualidade se caracteriza por ter inúmeros grupos organizados em rede que têm capacidade de influir nas decisões; porém onde nenhum grupo ou ator controla completamente as interações e decisões que surgem da rede. Essa interação dos grupos legalmente constituídos e organizados vai se complicar ainda mais com a interação da sociedade nas redes sociais e com as organizações ilegais, o que veremos na sequência.

3.4 AS REDES SOCIAIS NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS

¹⁴⁹ HAAS, P. Epistemic Communities. **International Organization**. No 46. 1992. Apud. CHEVALLIER. **El Estado posmoderno**. p, 79.

¹⁵⁰ LA-ROCHE, J. Politique Internationale. **LDGJ**. Paris. 1998. Apud. CHEVALLIER. **El Estado posmoderno**. p, 79.

¹⁵¹ CHEVALLIER. **El Estado posmoderno**. p, 79.

Nos últimos anos, tem-se evidenciado o poder das redes sociais para congregar indivíduos a favor de projetos e ideias compartilhadas, latentes nas comunidades. As convocações lançadas virtualmente na rede têm sido capazes de mobilizar multidões em favor de causas que, em muitas oportunidades, colocam em apuros as velhas instituições, especialmente o Estado. Também é verdade que na atualidade existem casos exitosos do uso das redes sociais para melhorar a governabilidade em comunidades específicas.

A flexibilidade das redes sociais potencializadas pelas novas tecnologias da informação permite que os indivíduos se unam a diferentes redes e movimentos sociais com diversos objetivos gerais ou específicos, ampliando a comunicação em níveis nunca antes alcançados.

Na sequência, analisaremos duas tendências opostas surgidas desde as redes sociais. A primeira tendência é a formação de movimentos sociais para organizar protestos contra o sistema, as entidades públicas, as grandes corporações privadas, a corrupção e os políticos etc. A segunda tendência, oposta à anterior, é a utilização das redes sociais para comunicar informação relevante em tempo real, ajudando na consolidação de comunidades virtuais que participam ativamente na consecução de objetivos, ou auxiliam de diferentes formas as entidades públicas ao cumprimento de suas obrigações e deveres constitucionais e legais.

Em relação à organização de movimentos sociais contra o sistema, é importante ressaltar que, ao contrário das organizações da sociedade civil, esses movimentos são formados mediante a comunicação de mensagens de raiva e esperança, para convocar protestos contra o sistema e as instituições, sem que os grupos tenham objetivos ou propostas claras sobre o que deve ser feito. As redes sociais se tornam espaço público para compartilhar ideias e valores que os grupos respaldam ou combatem. Os protestos podem ser organizados rapidamente pelas redes sociais para manifestar desconfortos sobre diferentes situações que devem mudar, ainda que os manifestantes não estejam de acordo com a forma como devem acontecer estas mudanças.

Assim, pela primeira vez na história da humanidade é possível a organização de movimentos de massa sem a necessidade de vinculação prévia entre os manifestantes, seja mediante associações, sindicatos ou partidos políticos. As redes sociais na atualidade estão respondendo e questionando firmemente ao Estado, às empresas e às organizações internacionais, solicitando maior participação e informação

sobre aspectos centrais de interesse para as comunidades, e demandando o fortalecimento da democracia em favor do povo.¹⁵²

Diferentes formas de comunicação podem ser utilizadas pelos movimentos sociais, desde mensagens de texto via celular, correios eletrônicos, facebook até o twitter. Em todos os casos, os movimentos se caracterizam por ser espontâneos e carecer de liderança centralizada em uma pessoa ou grupo em concreto, já que as convocações são realizadas simultaneamente por milhares de pessoas usando suas listas de contatos. Em especial, quatro exemplos de movimentos sociais devem ser destacados na atualidade, eles são: a primavera árabe, o movimento de indignados e os protestos de 2013 na Turquia e no Brasil.

A primavera árabe começou em 17 de dezembro de 2010 na Tunísia quando um jovem vendedor, Mohamed Bouazizi, de 26 anos, com problemas econômicos decidiu imolar-se, desatando uma onda de manifestações contra o governo, por causa da crise econômica e das evidentes desigualdades do regime do Bem Ali, que, embora estivesse 24 anos no poder, acabou sendo derrocado pelo protesto.

Os protestos foram convocados pelas principais redes sociais, em especial facebook e twitter. Pelas características destes canais de comunicação, foram os mais jovens os que dedicaram mais tempo a difundir os protestos e a convocar mais pessoas a participar. Porém, ainda que os jovens instassem o protesto, eles não foram os principais beneficiários.¹⁵³

A raiva e a frustração compartilhadas por cidadãos em diferentes países árabes desencadearam mais protestos contra regimes autoritários e pouco democráticos. Em poucos dias, cidadãos de Argélia, Líbano, Jordânia, Mauritânia, Sudão, Omã, Arábia Saudita, Egito, Síria, Iêmen, Iraque, Somália, Barein, Líbia, Kuwait e Marrocos protestaram contra os governos, exigindo regimes mais democráticos e participativos.

Ainda que a raiva e a frustração unam os países árabes, os protestos tiveram consequências diferentes em cada país, o que evidencia as profundas disparidades existentes entre os Estados árabes. Aqui mostraremos de forma geral os casos mais relevantes, para verificar o poder dos movimentos sociais na atualidade, embora as

¹⁵² VALENCIA TELLO, Diana Carolina; DINIZ LIMA, Edilson Vitorelli. A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento. In: **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 262. Fundação Getúlio Vargas. 2013.

¹⁵³ BBC MUNDO. **Cinco mitos de la Primavera Árabe**. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/12/111204_mitos_primavera_arabe_crz.shtml Acesso em: 27/12/2011.

mudanças iniciadas pelos protestos não sejam controladas totalmente por nenhum dos atores e a instabilidade política dos países seja a regra na atualidade.

Começamos com o caso da Tunísia. Em outubro de 2011 foram realizadas novas eleições para os cargos de representação, o que foi avaliado por alguns como um passo importante para a instauração da democracia nesse país. Mas as evidentes divisões internas nos principais partidos políticos e o assassinato de um importante líder da oposição, em fevereiro de 2013, mostram que as tensões internas ainda não desapareceram.¹⁵⁴

No Egito os protestos começaram em 25 de janeiro de 2011 e se propagaram por 18 dias. Em 28 de janeiro o governo egípcio decidiu cortar completamente o acesso à internet para impedir que os manifestantes se organizassem por meio das redes sociais. No dia seguinte milhares de pessoas protestavam nas ruas das principais cidades de Egito e finalmente o presidente Mubarak se viu obrigado a demitir-se da Presidência e a ceder o poder ao Conselho Supremo das Forças Armadas. As primeiras eleições democráticas realizadas em 30 anos deixaram o partido islamita no poder e Mohamed Morsi na Presidência.¹⁵⁵

Ainda assim, os protestos continuaram no Egito, e em junho de 2013 o primeiro presidente eleito democraticamente no Egito foi deposto depois de apenas um ano no poder, causando grande instabilidade política e profundos questionamentos sobre as possibilidades de exercer a política de forma democrática e pacífica em países com partidos islâmicos radicais.¹⁵⁶

Na Líbia, o Presidente Muamar Gadafi que estava 43 anos no poder foi deposto após de oito meses desde que se iniciaram os primeiros protestos, não sem um grave derramamento de sangue no país. O governo interino e o Conselho Nacional de Transição que estão no poder têm enfrentado diferentes grupos que apoiavam a Gadafi. Em setembro de 2012 o embaixador dos Estados Unidos foi assassinado em Bengasi (a segunda cidade de este país), por causa de um vídeo postado no Youtube que zombava do profeta Maomé, causando novos protestos nos países árabes.¹⁵⁷

¹⁵⁴ BBC MUNDO. **¿Qué pasa hoy en los países de la Primavera Árabe?** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/02/130208_primavera_arabe_tunez_dp.shtml Acesso em: 08/12/2013.

¹⁵⁵ Ibidem

¹⁵⁶ BBC MUNDO. **¿Se cierra la vía democrática para los islamistas tras el golpe en Egipto?** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/07/130702_egipto_medio_oriente_jrg.shtml Acesso em: 05/07/2013

¹⁵⁷ Ibidem

Na Síria, o levantamento popular contra o presidente Bashar al Asad, herdeiro do partido que governa a Síria desde 1947, deixou mais de 60.000 mortos e 2.5 milhões de refugiados em países vizinhos em 23 meses de confrontos. Várias iniciativas de paz da ONU fracassaram, e ainda que vários Estados ocidentais exigissem a renúncia do Presidente Asad e, adicionalmente, pedissem ao Conselho de Segurança da ONU a intervenção do país, o veto da Rússia e da China tem impedido a intervenção do Conselho de Segurança na Síria.¹⁵⁸

No momento, duas características da primavera árabe devem ser ressaltadas. Primeiro, a primavera árabe iniciou como um movimento social ajudado pelas novas tecnologias da informação, sem nenhuma programação, objetivo específico ou líder específico. Segundo, desde o início da primavera árabe, o movimento tem deposto governos que estiveram no poder por décadas, provocando inúmeros confrontos e mortes nos Estados árabes que ainda não conseguem identificar vias pacíficas e democráticas para o exercício do poder.

Em contrapartida, tem-se o caso do movimento de indignados, nos países ocidentais, que inicia na Espanha em 15 de maio de 2011 e que a partir de um site, www.democraciarealya.es, e com o apoio de diferentes redes sociais, convocou milhares de pessoas para a manifestação pacífica. Os cidadãos interessados em expressar sua opinião sem intermediação de partidos políticos ou sindicatos saíram às ruas para expressar sua indignação contra todo o sistema.¹⁵⁹

Posteriormente, o movimento de indignados convocou um novo protesto em 15 de outubro de 2011, e, em resposta, cidadãos de 960 cidades em 82 países de todo o mundo expressaram sua indignação ante os governos e as corporações, protestando contra a crise econômica, o sistema bancário, as desigualdades, a corrupção, a falta de emprego e a falta de representatividade da classe política, que cada vez perde mais a confiança da população.

Ainda que as manifestações atingissem vários Estados, e a inconformidade das pessoas fosse evidente, os indignados não puderam apresentar propostas claras ou realizáveis, razão pela qual as demandas da população não tiveram maiores efeitos nos governos e nas corporações.

¹⁵⁸ Ibidem

¹⁵⁹ VALENCIA TELLO, Diana Carolina; DINIZ LIMA, Edilson Vitorelli. A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento. In: **Revista de Direito Administrativo**. Vol. 262. Fundação Getúlio Vargas. 2013.

Porém, deve-se ressaltar a proposta apresentada pelo movimento espanhol que solicitou a participação direta dos cidadãos nas votações do Congresso espanhol, de casa, pela internet. No interessante vídeo promocional dessa proposta, os cidadãos afirmam que se é possível pagar impostos, contas bancárias e realizar transações seguras pela internet, também seria possível permitir que cada cidadão vote as leis pela internet de maneira segura, o que significaria a existência de uma democracia real, em que cada cidadão é representante de si mesmo.

Em relação aos protestos levantados em 2013 na Turquia e no Brasil, vários elementos marcaram similitudes entre esses movimentos sociais, ainda que as causas dos protestos sejam diferentes. Entre as similitudes encontramos, primeiro, que uma ação do governo considerada injusta por um grupo de cidadãos (no caso da Turquia a decisão de construir um shopping no parque Gezi e no caso do Brasil a decisão de aumentar a tarifa do ônibus em R\$0,30) foi o despertar de diversas inconformidades latentes na população, causando o levantamento de protestos massivos por parte de diferentes grupos, por diferentes motivos, os quais, a princípio, não tinham relação com o motivo inicial do protesto.

Segundo, as redes sociais foram fundamentais para organizar rapidamente os protestos, reagir contra a repressão e empreender uma guerra efetiva de mensagens na rede que levaram ao ridículo os tradicionais meios de comunicação, que no início evitaram informar à opinião pública sobre os protestos. Terceiro, a reação desproporcional da força pública causou muita indignação nos manifestantes e ao redor do mundo, já que as imagens da brutalidade policial foram distribuídas rapidamente pelas redes sociais. Finalmente, a existência de vários símbolos comuns nos protestos, como as máscaras de Guy Fawkes, as tendas e os capacetes improvisados para evitar os efeitos do gás lacrimogêneo, podem encontrar-se nas manifestações tanto da Turquia como do Brasil.

Para o jornalista Paul Manson, que vem informando por mais de 30 anos sobre situações de controle da ordem pública por meios “não letais”, considera que o uso de gás lacrimogêneo, cassetetes e canhões de água estão levando os procedimentos policiais a níveis “perto de letais”, os quais são cada vez mais inaceitáveis para os manifestantes que saem às ruas sem intenções violentas.¹⁶⁰

¹⁶⁰ BBC MUNDO. **Brasil y Turquía: diferentes protestas con los mismos símbolos.** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/06/130620_brasil_protesta_simbolos.shtml
Acesso em: 20/06/2013.

Evidentemente, o uso de gás lacrimogêneo tem sido uma ferramenta central para o Estado no controle das multidões de manifestantes em protestos ao redor do mundo nas últimas décadas. Ao respeito, a pesquisadora Anna Feigenbaum, da Universidade de Bournemouth, na Inglaterra, mostra como os orçamentos de diferentes países têm aumentado de forma expressiva o orçamento em materiais contra distúrbios, ainda que, em momentos de crise, se contemplem reduções orçamentárias em todas as outras áreas.¹⁶¹ Isso demonstra o aumento nos últimos anos do uso da força nas diferentes democracias ao redor do mundo e a falta de capacidade do Estado e da democracia representativa tradicional para responder por vias pacíficas às demandas e inconformidades dos cidadãos.

O aumento dos protestos ano a ano e o aumento da violência para controlar aos manifestantes causam profundos questionamentos ao funcionamento da democracia representativa na era da globalização e as novas tecnologias e evidencia a pouca capacidade do Estado para responder às demandas da sociedade global e informacional. Assim mesmo, evidencia as limitações existentes nas principais instituições estatais para incluir em suas decisões cidadãos informados e com vontade de participar do debate público e abre a porta para que se analisem quais formas de participação são factíveis na atualidade com as novas tecnologias da informação.

Nas últimas décadas, a internet e as redes sociais estão mudando radicalmente as formas de interação entre os indivíduos nas sociedades globais razão pela qual os Estados e a administração pública em todos os níveis devem se preparar para enfrentar essa nova realidade, procurando responder às demandas da cidadania, que busca maior participação, transparência e efetividade do Estado, tendo em conta que na atualidade a autoridade do Estado é permanentemente questionada.

Aqui é importante ressaltar que a existência de novas possibilidades de participação política mediante as novas tecnologias da informação não representa, *per se*, maior vontade por parte dos governantes para que os cidadãos participem nem tampouco representa aumento das capacidades dos cidadãos. Assim, ainda que as condições tecnológicas abram novas possibilidades de comunicação, é necessário avaliar as diferentes condições existentes em cada contexto, para então poder determinar as mudanças factíveis nas instituições em cada período de tempo.

¹⁶¹ BBC MUNDO. **El gas lacrimógeno, un negocio en alza.** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/06/130618_gas_lacrimogeno_am.shtml
Acesso em: 19/06/2013

Nos últimos anos, é comum encontrar importantes políticos como a presidente brasileira Dilma Rousseff, ou o presidente de Colômbia Juan Manuel Santos e o presidente dos Estados Unidos Barack Obama nas redes sociais para informar aos cidadãos sobre suas atividades e iniciativas. Isso evidencia que as redes sociais também estão ajudando a melhorar a comunicação entre governantes e governados de diferentes formas, confirmando a segunda tendência das redes sociais, relacionada ao aumento da informação e da comunicação em tempo real, ajudando na consolidação de comunidades virtuais flexíveis e variáveis, com diversos propósitos. Aqui apresentaremos alguns exemplos relevantes amplamente noticiados.

Na Espanha, a conta de Twitter da polícia superou meio milhão de seguidores em junho de 2013, e, em um dia, essa conta teve mais de 5,000 retuits de uma mensagem, o que demonstra a popularidade deste meio de informação entre os internautas. Segundo dados oficiais, o Twitter da polícia espanhola tem permitido capturar mais de 300 indivíduos relacionados com o narcotráfico na Espanha, por meio do recebimento de 11,500 correios com informação, que é filtrada pela central de estupefacientes e depois enviada às províncias para a polícia local realizar as pesquisas pertinentes.¹⁶²

A polícia em outros países também está utilizando as redes sociais como meio de comunicação direto com a cidadania. Assim, a polícia colombiana tem 323.125 seguidores no Twitter, a polícia chilena tem 317.727 e a polícia equatoriana, 117.360, só para dar alguns exemplos.

A informação que os cidadãos dão à polícia é de vital importância para deter operações de tráfico de droga, pornografia infantil, abusos sexuais e fraudes tecnológicos. Portanto, as funções realizadas pela polícia são reforçadas e melhoradas mediante a colaboração da cidadania, que, junto com as redes sociais, potencializa a capacidade de resposta da polícia em tempo real.

Outro caso, desta vez nos Estados Unidos, mostra como o Departamento do Estado tem cerca de 300 contas no Twitter, incluindo os embaixadores e as embaixadas; umas 400 páginas no Facebook e uns 180 canais no Youtube que utilizam constantemente para impulsionar os objetivos diplomáticos. Por exemplo, na guerra de propaganda contra o regime de Damasco, o embaixador estadunidense na Síria, Robert

¹⁶² BBC MUNDO. **Como Twitter cambió a la policía en España.** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/06/130613_tecnologia_twitter_policia_espana_ap.shtml
Acesso em: 14/06/2013

Ford, utilizou a página do Facebook da embaixada para divulgar imagens de satélite desclassificadas que mostravam movimentos de tropas governamentais em zonas civis. Outro exemplo foi o diálogo realizado com os iranianos sobre as sanções de Washington a Teerã. Para isso, o Departamento de Estado estadunidense organizou um “*Google+Hangouts*”, que consiste na realização de chats de grupo em vídeo, com o objetivo de utilizar as redes sociais para estabelecer um diálogo com o público estrangeiro.¹⁶³

Dessa forma, na atualidade as novas tecnologias permitem aproximar mais os governantes dos governados, e vice-versa, assim como permite aproximar os governos com grupos de interesse, que podem não ser cidadãos, mas que são relevantes para as políticas públicas dos Estados. Isso, a princípio, representa uma vantagem para a democracia, a transparência e a participação política.

Porém, ainda existem importantes restrições para o acesso à informação pública, bem como para a participação política, especialmente em temas dominados por interesses políticos ou econômicos. Adicionalmente, na maioria dos casos, não existe transparência sobre como são tomadas as decisões na administração pública, já que, a princípio, as opiniões cidadãs são divergentes e não vinculantes para os governantes. Assim, as limitações culturais fazem com que o avanço na tecnologia da informação não represente avanços relevantes nas instituições, especialmente nos sistemas políticos, pois estes ainda continuam sendo dominados por interesses obscuros que não estão muito interessados em facilitar a transparência na tomada de decisão pública.

Contudo, os protestos e as revoluções geradas nos últimos tempos devem ser levadas a sério pelos Estados, as corporações e as organizações internacionais, que devem procurar melhorar os canais de comunicação com a sociedade, realizando as mudanças necessárias nas estruturas e na cultura política para promover a participação e a transparência nas decisões públicas que afetam a todos, modificando as relações de poder nas sociedades digitais, antes que a indignação e a raiva compartilhada dos cidadãos causem protestos massivos que deslegitimem o Estado em sua totalidade.

3.5 ORGANIZAÇÕES ILEGAIS OU GRUPOS À MARGEM DA LEI

¹⁶³ REVISTA SEMANA. **Las redes sociales: nuevas armas de la diplomacia mundial.** Disponível em: <http://www.semana.com/vida-moderna/redes-sociales-nuevas-armas-diplomacia-mundial/187068-3.aspx>
Acesso em: 26/10/2012.

O aumento das interconexões na era da informação, representadas pela multiplicidade de redes em todos os âmbitos das sociedades, implica também o aumento e o fortalecimento das redes de máfia, organizações ilegais e terrorismo, as quais representam o lado sombrio da globalização.

Em todas as épocas o crime tem penetrado as estruturas do governo e da sociedade, mas na globalização o crime organizado alcança novas dimensões políticas e econômicas que podem eventualmente desestabilizar os Estados e as sociedades em geral. O tráfico de drogas é um dos setores industriais mais significativos da nova economia criminal e toda classe de tráficos ilícitos se unem ao sistema aumentando o poder das redes criminais. Assim, na atualidade também existem redes que, junto com a droga ou às vezes separadas, traficam armas, tecnologia, materiais radioativos, obras de arte, seres humanos, órgãos humanos, contrabando, fraude, usura, venda internacional de objetos roubados, falsificação de objetos, tráfico de informação, bilhetes bancários, cartões de crédito, identificações, extorsão, sequestro etc. Todas essas atividades se vinculam à legalidade mediante a lavagem de dinheiro, que conecta a economia criminal com os mercados financeiros globais e com burocratas do Estado ou das empresas privadas.¹⁶⁴

Para compreender as razões do fortalecimento do crime organizado na globalização, consideramos que é importante referenciar uma das causas principais que alimenta as organizações ilegais: o aumento da desigualdade e da exclusão social em todo o mundo.

A exclusão social é para Castells um processo, não uma condição.¹⁶⁵ Dessa forma, quem é excluído e incluído pode variar com o tempo, dependendo da educação, das características demográficas da região, dos prejuízos sociais, das praticas empresariais e s públicas. Assim, a exclusão social é um processo que desqualifica as pessoas como trabalhadores no contexto do capitalismo avançado na era da globalização e as novas tecnologias, e quando nos espaços dos fluxos globais uma área deixa de ser valiosa na perspectiva do capitalismo informacional, ou quando não existe um interesse

¹⁶⁴ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.II. p. 288.

¹⁶⁵ [...] defino *exclusión social* como el proceso por el cual a ciertos individuos y grupos se les impide sistemáticamente el acceso a posiciones que les permita una subsistencia autónoma dentro de los niveles sociales determinados por las instituciones y valores en un contexto dado. En circunstancias normales, en el capitalismo informacional, tal posición suele asociarse con la posibilidad de acceder a un trabajo remunerado relativamente regular al menos para un miembro de una unidad familiar estable. [...] Consideraría entre los socialmente excluidos a la masa de personas con asistencia social de larga duración en condiciones institucionalmente punitivas, como ocurre en los Estados Unidos. CASTELLS. **La Era de la Información**. V.III. p. 98-99.

político significativo, essas áreas e populações acabam sendo excluídas da infraestrutura básica necessária para a comunicação, produção, consumo e conexão com o mundo da legalidade.¹⁶⁶

O processo de exclusão social e a insuficiência de políticas de integração social causam o fortalecimento da economia criminal global, que se baseia em atividades geradoras de riquezas que são declaradas delito pelas normas dos Estados.¹⁶⁷ Isto porque a exclusão social, o desemprego e a pobreza de amplos setores das sociedades deixam poucas opções aos indivíduos para garantir sua subsistência, levando-os muitas vezes a entrar no mundo das organizações ilegais que garantem ganhos econômicos em curto prazo, apesar dos grandes riscos que isso representa.

A “cultura da urgência”¹⁶⁸ que impõe a ideia de que não existe futuro, nem raízes tão só o presente, obriga a que as pessoas vivam cada instante como se fosse o último, sem nenhuma referência, além da satisfação dos desejos individuais. Com a decadência das instituições sociais, como a família, os indivíduos com desejos de poder e dinheiro procuram a gratificação imediata sem se importar com as consequências. A economia global converte tudo em mercadoria, até as próprias pessoas, estabelecendo como único guia de relacionamento entre as pessoas a lógica do mercado, acabando assim com os valores e as instituições da sociedade.¹⁶⁹

A perda do controle social por causa da globalização e o capitalismo avançado amplifica a tendência destrutiva das nossas sociedades, o que é analisado por Castells assim:

[...] en la era de la información, las tendencias sociales se ven extraordinariamente amplificadas por la nueva capacidad tecnológica / organizativa de la sociedad, mientras que las redes globales de información y capital soslayan las instituciones de control social. Y como todos estamos habitados a la vez por los ángeles y los demonios de humanidad, cuando quiera y donde quiera que domine nuestro lado oscuro, desencadena la liberación de un poder destructivo sin precedentes.¹⁷⁰

¹⁶⁶ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.III. p. 99.

¹⁶⁷ No hay juicio de valor en la etiqueta, no porque apruebe el tráfico de drogas, sino porque tampoco apruebo diversas actividades respetables desde el punto de vista institucional que causan un daño tremendo en las vidas de la gente. No obstante, lo que una sociedad determinada considera delito lo es, y ello tiene consecuencias sustanciales para quien participe en estas actividades. CASTELLS. **La Era de la Información**. V.III. p. 100

¹⁶⁸ Hay algo más en la cultura fragmentada de nuestras sociedades que contribuye a la destrucción de las vidas de nuestros niños, e incluso la racionaliza. [...] se ha difundido lo que Pedrazzini y Sánchez, basándose en su trabajo de campo en las calles de Caracas, han denominado «la cultura de la urgencia». [...] Este reto constante e intrépido de explorar la vida más allá del desamparo presente mantiene en marcha a los niños desposeídos: durante un corto espacio de tiempo, hasta que se enfrentan a la destrucción total. CASTELLS. **La Era de la Información**. V.III. p. 194.

¹⁶⁹ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.III. p. 194

¹⁷⁰ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.III. p. 195.

As novas tecnologias na era da globalização criam profundas divisões entre os povos e as localidades valiosas e sem valor para o sistema capitalista. Assim, a globalização avança de forma seletiva, incluindo e excluindo segmentos das economias e das sociedades dentro e fora das redes de informação, riqueza e poder que caracteriza o novo sistema.

A individualização do trabalho e a flexibilidade das empresas deixam os trabalhadores desprotegidos para negociar as condições de trabalho segundo as condições do mercado, acabando com o sindicalismo da era industrial. A crise do Estado e das instituições da sociedade civil eliminaria a capacidade institucional necessária para corrigir os desequilíbrios sociais gerados pelo mercado aberto e desregulado.¹⁷¹ Assim, o capitalismo avançado e as novas tecnologias da informação permitem a acumulação da riqueza e a difusão da pobreza e das desigualdades.

Castells explica essa realidade estudando as desigualdades e a crise social que surgiu em Los Angeles no momento de auge das novas tecnologias assim:

[...] al comienzo de este nuevo milenio, los guetos, sobre todo los negros, pero también algunos latinos, como el del este de Los Ángeles, concentran las expresiones más graves de desigualdad, discriminación, miseria humana y crisis social, precisamente en el momento del auge del informacionismo en los Estados Unidos. En efecto, cabe sostener que las condiciones sociales, económicas y de vivienda en la mayoría de los guetos han empeorado considerablemente en las tres últimas décadas, pese (¿o debido?) al esfuerzo sostenido de los programas sociales urbanos y las s de asistencia social.¹⁷² Propongo la hipótesis, junto con William J. Wilson y otros sociólogos¹⁷³, de que existe una relación sistémica entre las transformaciones estructurales que he analizado como características de la nueva sociedad red y el abandono creciente del gueto: la constitución de una nueva economía informacional/global, en las condiciones de reestructuración del capitalismo; la crisis del Estado- nación, con sus principales manifestaciones en la crisis del Estado de bienestar, la desaparición de la familia patriarcal sin ser reemplazada por una forma alternativa de convivencia y socialización; el surgimiento de una economía criminal global pero descentralizada, que penetra en la sociedad y

¹⁷¹ CASTELLS. **La Era de la Información**. V.III. p. 195.

¹⁷² JONES, J. **The Dispossessed: America's Underclasses from the Civil War to the Present**. New York: Basic Books.1992; MASSEY, Douglas S.; DENTON, Nancy. **American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass**. Cambridge: Harvard University Press. 1993; GANS, Herbert. From underclass to undercaste: some observations about the future of the postindustrial economy and its major victims. **International Journal of Urban and Regional Research**. 17 (3). 1995; VAN KEMPEN, Ronald; MARCUSE, Peter. **The New Spatial Order of Cities**. New York: Colombia University Press. 1996.

¹⁷³ WILSON, William Julius. **The truly Disadvantaged: the Inner City, the underclass and public policy**. Chicago: University of Chicago Press. 1987. WILSON, William Julius. **When Work Disappears: the World of the New Urban Poor**. New York: Alfred Knopf.1996; WACQUANT, Loic. Urban outcast: stigma and division in the black American ghetto and the French urban periphery. **International Journal of Urban and Regional Research**. 17 (3).1993; WACQUANT, Loic. The rise of advanced marginality: notes on its nature and implications. **Acta sociologica**. 12.1996; SUSSER, Ida. The construction of poverty and homelessness in US cities. **Annual Reviews of Antropology**. 25.1996.

las instituciones a todos los niveles y domina ciertos territorios desde donde opera; y el proceso de alienación y atrincheramiento comunal entre grandes segmentos de la población que son pobres y se sienten despojados de sus derechos.¹⁷⁴

Em decorrência, a exclusão social leva à formação de “*buracos negros do capitalismo informacional*”, utilizando a expressão dada por Castells às regiões das sociedades onde se reproduz o lado sombrio da globalização e de onde é impossível fugir da dor e da destruição humana, quando alguém entra nessas paisagens sociais.

Os ‘buracos negros’ concentram a energia destrutiva que afeta a humanidade a partir de múltiplas fontes, tais como a adição às drogas, as doenças mentais e físicas, delinquência, prostituição, prisão e, em geral, caminhos ilegais sancionados legal ou moralmente pela sociedade, desde onde a exclusão social se reproduz uma vez que as pessoas entram nesses espaços. Os ‘buracos negros’ podem comunicar-se entre si, enquanto carecem de comunicação com a sociedade majoritária que exclui esses setores.¹⁷⁵

Os ‘buracos negros’ estão conectados economicamente com mercados específicos transnacionais, tais como o mercado das drogas ou da prostituição, mas também estão relacionados com o Estado e com o mercado financeiro mediante a corrupção, intimidação e lavagem de dinheiro. Dessa forma, as drogas, a prostituição, os delitos, a corrupção, a violência, entre outros, se reforçam mutuamente mediante redes flexíveis que fogem dos controles impostos pelos Estados e a comunidade internacional. Castells chama os ‘buracos negros’ de “quarto mundo” e os descreve da seguinte forma:

Sea cual fuere la razón, para estos territorios y para la gente atrapada en ellos, opera una espiral descendente de pobreza, luego de miseria y por último de irrelevancia, hasta o a menos que una fuerza contrarrestadora, incluida la revuelta de la gente contra su condición, invierte la tendencia. [...] el Primer Mundo no se ha convertido en el universo abarcador de la mitología neoliberal, porque ha surgido un nuevo mundo, el Cuarto Mundo, compuesto por múltiples agujeros negros de exclusión social a lo largo de todo el planeta. El Cuarto Mundo comprende grandes áreas del globo, como buena parte de África subsahariana y zonas rurales empobrecidas de América Latina y Asia. Pero también está presente en cada país y en cada ciudad, en esta nueva geografía de exclusión social. [...] en todas partes, su número aumenta y son más visibles a medida que el criterio selectivo del capitalismo informacional y la quiebra del Estado de bienestar intensifican la exclusión social. En el contexto histórico actual, el ascenso del Cuarto Mundo es inseparable del ascenso del capitalismo informacional.¹⁷⁶

¹⁷⁴ CASTELLS. *La Era de la Información*. V.III. p. 170.

¹⁷⁵ CASTELLS. *La Era de la Información*. V.III. p. 195-197.

¹⁷⁶ CASTELLS. *La Era de la Información*. V.III. p. 198.

Nessa perspectiva, a interconexão de poderosas organizações criminais e seus associados para a realização de atividades conjuntas, em diferentes partes do planeta, afeta profundamente as sociedades, as economias e a segurança dos Estados e da comunidade internacional. Nos últimos anos as organizações criminosas têm estruturado suas operações em uma escala transnacional, aproveitando a globalização econômica e as novas tecnologias em comunicação e transporte. A estratégia consiste em localizar funções de gestão e produção em zonas de baixo risco que podem ser controladas relativamente, em razão do entorno institucional, enquanto procuram mercados em zonas mais ricas para cobrar preços mais altos. Este é o caso das drogas, mas também do tráfico de armas, material radioativo, lixo ilegal, prostituição, imigrantes ilegais etc.¹⁷⁷

Assim, o crime organizado também se estrutura como as empresas em rede flexíveis e mutáveis dependendo das alianças entre diferentes grupos ilegais e os contextos institucionais das diferentes regiões do planeta. As organizações ilegais têm seus próprios mecanismos para impor sua lei mediante a violência incontrolada, que inclui sequestros, torturas, ameaças, assassinatos, massacres etc. As redes das organizações ilegais também lançam mão de amplos contatos com funcionários intimidados ou simplesmente corruptos das empresas e dos governos, o que fortalece seu poder de coerção sobre a sociedade em geral. Um exemplo claro da flexibilidade e capacidade de mudança das organizações ilegais é a guerra contra o narcotráfico, que na década 1980 e parte dos anos noventa se concentrou em poucos países, como Colômbia, mas que na atualidade afeta a muitos países mais.

Nas últimas décadas, a guerra contra as drogas tem se mobilizado pela América Central por onde, segundo dados da ONU, passa 90% da cocaína dos cartéis da América do Sul para a América do Norte, convertendo essa região em uma das mais violentas do mundo, com uma taxa média de 30 homicídios por cada 100.000 habitantes, o que representa cerca de 19.000 pessoas assassinadas violentamente ao ano (88% em Honduras, Guatemala e o Salvador), muito mais do que deixavam as guerras contra as

¹⁷⁷ CASTELLS. *La Era de la Información*. V.III. p. 199-201.

drogas nas últimas décadas do século XX.¹⁷⁸ Dados oficiais do governo de México apontam que desde 2006 a guerra contra as drogas deixou 60.000 mortos no país.¹⁷⁹

Dessa forma, a guerra contra as drogas no México está sendo comparada com a lenda da “Hidra de Lerna”, o monstro mitológico cuja força consistia no fato que cada vez que cortavam a sua cabeça dele saíam mais dois monstros. Isto porque expertos em segurança nacional coincidem em afirmar que para o crime organizado a substituição de seus líderes não é um problema, porque antes que morra o líder, o grupo já tem acordos sobre quem vai tomar o lugar do líder, num negócio em que todos conhecem os riscos e a morte ou a prisão está mais do que assegurada no curto prazo. Assim, o desaparecimento dos grandes chefes do narcotráfico, seja porque vão à prisão ou porque são assassinados, não impacta os grupos ilegais, que continuam se fortalecendo e aumentando seu impacto na sociedade.¹⁸⁰

Devido aos péssimos resultados nas últimas décadas na guerra contra as drogas, vários presidentes latino-americanos, do México à Colômbia, se uniram na Assembleia Geral da ONU de 2012 para solicitar a revisão da estratégia atual da guerra contra as drogas, tendo em vista que até o momento não tem sido possível erradicar nem o consumo, nem a produção de drogas no mundo. Concretamente, os presidentes de Guatemala, México e Colômbia pediram que a ONU examinasse com honestidade, rigor acadêmico e responsabilidade global quais deveriam ser as alternativas, especificamente as alternativas regulatórias e de mercado, já que o enfoque punitivo utilizado até agora produz enormes somas de dinheiro no mercado negro para os criminosos, o que outorga imenso poder a esses grupos nos diferentes países.¹⁸¹

Os lucros do crime organizado são investidos em atividades legais mediante a lavagem de dinheiro, o que torna difícil estimar a quantidade de fluxos financeiros que chega da ilegalidade, assim como o impacto real na economia. A Conferência da ONU sobre o crime organizado de 1994 calculou o tráfico global de drogas em 500.000

¹⁷⁸ EL ESPECTADOR. **Centroamérica habla de narcotráfico.** Disponível em: <http://www.elespectador.com/impreso/internacional/articulo-365856-centroamerica-habla-de-narcotrafico> Acesso em: 07/08/2012.

¹⁷⁹ EL ESPECTADOR. **América Latina se une en ONU para pedir cambios en lucha contra las drogas.** Disponível em: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-377757-america-latina-se-une-onu-pedir-cambios-lucha-contra-drogas> Acesso em: 26/09/2012.

¹⁸⁰ EL TIEMPO. **Muerte de capos no afecta negocio de narcos en México.** Disponível em: http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/muerte-de-capos-no-afecta-negocio-de-narcos-en-mexico_12307161-4 Acesso em: 15/10/2012.

¹⁸¹ EL ESPECTADOR. **América Latina se une en ONU para pedir cambios en lucha contra las drogas.** Disponível em: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-377757-america-latina-se-une-onu-pedir-cambios-lucha-contra-drogas> Acesso em: 26/09/2012.

milhões de dólares anuais. Isso quer dizer que os ganhos deste mercado ilegal foram maiores do que os ganhos do comércio global de petróleo. Outros cálculos estimam que o comércio de drogas em 1993 gerava aproximadamente um bilhão de dólares anuais, o que representava, no momento, o orçamento federal dos Estados Unidos. Em 1999 o FMI estimou a lavagem de dinheiro global de capitais entre os 500.000 milhões e os 1.5 bilhões de dólares anuais, isto é, 5% do PIB mundial.¹⁸²

Em dados mais recentes, o Diretor do Escritório das Nações Unidas para as Drogas e o Crime (Unodc), Yury Fedotov afirmou que as atividades ilegais geram aproximadamente \$2.1 bilhões de dólares de ingressos anuais, o que representa 3.6% do PIB mundial, convertendo esse negócio criminal em uma das maiores economias do mundo, uma das 20 principais economias.¹⁸³

A cifra foi calculada pela Unodc e o Banco Mundial com base em dados de 2009. Calcula-se que 40.000 milhões de dólares se perdem em corrupção ao ano e que os ingressos ilegais de tráfico de pessoas chegam a 32.000 milhões de dólares cada ano. De acordo com as estimativas, na atualidade 2.4 milhões de pessoas sofrem pelo tráfico de pessoas, atividade que hoje é equiparada à escravidão moderna. Os grupos criminais têm demonstrado uma “impressionante adaptabilidade” ante as medidas dos governos para manter a ordem pública.¹⁸⁴

Ao contrário das organizações criminosas do passado, que se organizavam em grupos hierárquicos e familiares, agora, essas organizações consistem em redes flexíveis e informais que realizam acordos e associações em diversas atividades criminais. Os grandes ganhos com produto de atividades criminais e a facilidade de adaptação e penetração nas sociedades causa que o crime organizado, o tráfico ilícito, a violência e a corrupção sejam os principais impedimentos para cumprir as “Metas de Desenvolvimento do Milênio”.¹⁸⁵

Assim, o capital originado da economia criminal global outorga uma grande independência e poder às organizações criminosas, que podem facilmente comprar e intimidar a todo tipo de indivíduos para atingir seus objetivos. Adicionalmente, a facilidade de movimentar o capital ao redor do mundo ajuda a lavagem de dinheiro, dada a existência de instituições financeiras desreguladas e sistemas legais flexíveis.

¹⁸² CASTELLS. *La Era de la Información*. V.III. p. 202.

¹⁸³ PORTAFOLIO. *El crimen, una de las 20 principales economías del mundo*. Disponível em: <http://www.portafolio.co/economia/crimen-una-las-20-principales-economias-del-mundo> Acesso em: 23/04/2012.

¹⁸⁴ *Ibíd*em

¹⁸⁵ *Ibíd*em

Em decorrência, as organizações criminosas contam com o capital, a flexibilidade e a organização necessárias para atingir seus objetivos de lucro, com ajuda de procedimentos legais e sistemas financeiros flexíveis em cada país e a escala internacional, utilizando também a corrupção e a violência. Isso, poucas vezes pode ser efetivamente contestado pelo Estado ou pela comunidade internacional, já que em muitas oportunidades esses órgãos não contam com o capital, a flexibilidade, nem com a organização necessária para contrapor-se ao poder das organizações criminosas.

Para Castells, as repercussões do crime organizado nos Estados se manifestam em três linhas principais. A primeira recai sobre como frequentemente o crime organizado influi nas altas esferas do Estado mediante a corrupção, as ameaças ou o financiamento político ilegal, causando problemas à gestão dos assuntos públicos. A segunda consequência se manifesta nas relações internacionais entre os Estados, que se veem obrigados a depender da boa ou má colaboração dos outros Estados na luta contra a economia criminal. Finalmente, a terceira consequência se reflete nos fluxos financeiros, os quais cada vez mais tem maior capacidade para estimular ou desestabilizar as economias nacionais. Antes os governos nacionais afetados pela economia criminal eram poucos, tais como a Itália e a Colômbia, mas o fortalecimento das atividades criminosas em escala global tem gerado que os vínculos criminosos com a corrupção política sejam frequentes nos principais países do mundo.¹⁸⁶

Por outro lado, também devemos destacar as organizações ilegais que, além de estar interessadas na obtenção de lucro mediante a gestão de negócios ilícitos de todo tipo, também estão interessadas em desestabilizar os Estados e todo o sistema econômico e social.

Aqui, o caso mais representativo na atualidade é a organização criminosa Al-Qaeda, que, com os atentados realizados em 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos, mediante o sequestro de aviões comerciais, atingiu as Torres Gêmeas do World Trade Center em Nova York e o Pentágono no Estado de Virgínia, causando a morte de aproximadamente 3.000 pessoas e ferindo outras 6.000. Essa ação sem precedentes que mudou totalmente o mundo, as relações internacionais e os conceitos básicos sobre o Estado, agora visando a uma guerra preventiva contra o terrorismo, está criando um novo direito que não leva em consideração os direitos fundamentais dos indivíduos.

A esse respeito, o ex-diretor da CIA James Woolsey, citado por Ignacio Ramonet, define a guerra preventiva da seguinte maneira:

¹⁸⁶ CASTELLS. *La Era de la Información*. V.II. p. 289.

La nueva doctrina nacida de esta batalla asimétrica contra el terror es la de la “disuasión anticipada” o de la “guerra preventiva”. Puesto que los terroristas siempre tienen la ventaja de atacar en secreto en cualquier parte y en cualquier momento, la única defensa consiste en sorprenderlos ahora, dondequiera que se encuentren, antes de que puedan ser capaces de manifestarse.¹⁸⁷

A adoção pelo Conselho de Segurança da ONU, em 16 de janeiro de 2002, de um conjunto de sanções “extraterritoriais” contra os membros da rede Al-Qaeda, aplicáveis também a “todas as pessoas, grupos, empresas e entidades” associadas à rede (segundo lista que é atualizada regularmente), evidencia a existência de espaços transnacionais que estão acima dos Estados.¹⁸⁸

O medo contra o terrorismo tem habilitado o Estado e as empresas a tomarem maiores medidas de segurança para a prevenção de ameaças terroristas, gerando o questionamento e a reformulação de direitos humanos básicos, em razão da necessidade de defesa nacional e manutenção da ordem.

Essa nova lógica antiterrorista tem a capacidade de gerar políticas autoritárias e hegemônicas que podem ir contra os direitos fundamentais dos indivíduos e dos grupos em razão do medo que produz um eventual ataque terrorista. Aqui, as fronteiras entre os eventuais riscos sobre um verdadeiro ataque terrorista e a realidade, isto é, o que realmente acontece, são porosas, fazendo com que as razões do Estado se tornem mais fortes do que as razões dos indivíduos, o que assinala um retrocesso diante dos direitos humanos fundamentais ganhos desde as revoluções liberais do século XVIII.

Em junho de 2013 foi amplamente noticiada a existência de documentos oficiais que evidenciam a realização de espionagem às comunicações telefônicas e de internet de milhões de cidadãos ao redor do mundo por parte de agências de segurança dos Estados Unidos. As autoridades estadunidenses defendem essa operação mundial por considerar que é um método de vital importância para prevenir o terrorismo e adicionalmente condenam a divulgação nos meios de comunicação dos mecanismos utilizados pelas agências de segurança, por colocar em grave risco a segurança nacional. Aparentemente as maiores empresas da internet, tais como Apple, Google, Microsoft,

¹⁸⁷ RAMONET, Ignacio. De la guerra perpetua. In: **Usa Vs Irak. ¿La democracia liberal amenazada?** Comp. Fabio Giraldo Isaza. Bogotá: Fica. 2003. p. 95.

¹⁸⁸ CHEVALLIER. **El Estado posmoderno**. p. 80.

Facebook e Yahoo, têm permitido o acesso por parte de seus servidores aos serviços de inteligência dos Estados Unidos sem a obtenção de autorizações judiciais.¹⁸⁹

O evento evidencia a necessidade de repensar os limites entre a autoridade do Estado e os direitos dos indivíduos na era digital ao redor do mundo, já que as mudanças nas relações de poder e nas interações entre os indivíduos e o Estado levam a que as ordens jurídicas previamente estabelecidas sejam insuficientes ante os problemas que se apresentam na atualidade.

Em decorrência, a complexidade do mundo na era da globalização provoca inúmeras transformações nos Estados e nas sociedades que se encontram entre as estruturas tradicionais e as novas estruturas potencializadas pelas novas tecnologias da informação, as quais devem ser permanentemente equilibradas e avaliadas para evitar o descompasso de todo o sistema.

Para analisar as dificuldades e os desafios que devem enfrentar os Estados na era da globalização e as novas tecnologias, na sequência analisaremos as transformações acontecidas sobre os elementos clássicos do Estado, isto é, sobre a soberania, o território, e a população, tentando avaliar como estes elementos clássicos têm se transformado nas últimas décadas, para assim determinar que elementos continuam sendo relevantes nas estruturas dos Estados na atualidade.

¹⁸⁹ EL TIEMPO. Gobierno de EE.UU “espía” a usuarios de Apple, Google y Facebook. Disponível em: http://www.eltiempo.com/mundo/estados-unidos/ee-uu-accede-a-informacion-en-internet-de-usuarios_12852102-4 Acesso em: 07/06/2013.

4. O ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS

Kelsen analisa diferentes significados da palavra Estado, no início do seu livro *Teoria Geral do Estado*, demonstrando os diferentes usos que podem ser dados à palavra. Alguns exemplos dessas definições vão considerar o Estado como a coletividade superior, cuja característica essencial é a soberania. Outros reconhecem o Estado com as coletividades subordinadas a corporações mais amplas e de hierarquia superior. Igualmente, com a palavra Estado pode-se designar a totalidade da ordem jurídica como a unidade personificada desta ordem, mas também é possível utilizar esta expressão como o fundamento jurídico positivo do Direito, isto é, a Constituição. A palavra Estado pode ser usada tanto em sentido estritamente formal como em sentido material, mudando seu conteúdo substancialmente.¹⁹⁰

Devido à multiplicidade de sentidos que pode ter a palavra Estado, para Kelsen, é estéril lutar por tentar encontrar uma significação justa e única entre as muitas significações existentes sobre a palavra Estado.¹⁹¹ Aqui é necessário levar em conta que o Estado é ao mesmo tempo um fenômeno político-social e um fenômeno jurídico,¹⁹² razão pela qual nenhuma definição pode conter a totalidade dos elementos que compõem o Estado.

Assim, para analisar as mudanças acontecidas sobre o Estado na era da globalização e as novas tecnologias, estudaremos estas transformações mediante a comparação das mudanças acontecidas nos três principais elementos que constituem o Estado moderno, a soberania, o território e a população.

Isso porque, a princípio, vários autores como Kelsen, Jellinek, Heller e Rousseau, entre outros, reconhecem que para que o Estado exista, é preciso pelo menos a união desses três elementos, já que as definições sobre o Estado sempre o relacionaram com uma multidão de seres humanos que vivem sobre uma superfície terrestre claramente delimitada, constituindo uma organização de domínio mediante a centralização do poder soberano.

Nessa definição de Estado, aparecem associados intimamente as pessoas, o pedaço da superfície terrestre habitado por elas e o poder ordenador centralizado. Como o Estado se identifica com cada um desses elementos, utiliza-se normalmente a palavra

¹⁹⁰ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p, 5-6

¹⁹¹ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p, 6

¹⁹² ROUSSEAU. *Derecho Internacional Público*. p, 83.

Estado para se referir ao território, na sua significação geográfica, mas também com significado de povo ou de poder estatal.¹⁹³

Para analisar as transformações ocorridas na era da globalização e as novas tecnologias, consideramos importante nos referir a alguns antecedentes relevantes na formação dos Estados, porque só conhecendo a forma como eram compreendidos os elementos constitutivos do Estado, em sua gênese, podemos compreender a dimensão das mutações acontecidas. Em decorrência, iniciaremos com a análise das transformações no conceito de soberania, para depois analisar as transformações nos conceitos do território e da população.

4.1. AS TRANSFORMAÇÕES NO CONCEITO DE SOBERANIA

O conceito de soberania está profundamente ligado até nossos dias ao conceito de autossuficiência, autonomia e independência do Estado, já que, desde um início, a pretensão de ter o poder absoluto sobre o território e os súbditos foi um aspecto fundamental que definiu e configurou as teorias do direito do Estado, que centralizavam todo o poder. Ao respeito, Jellinek afirma o seguinte:

Al fortalecerse el poder del Estado en la lucha que hubo de sostener con las fuerzas que lo combatían, fue apropiándose los poderes de todos los miembros subordinados al Estado, y de esta suerte fue completando el sometimiento de todos a su poder. El Estado, advierte el gran Leviatán que va devorando todas las fuerzas públicas. Aún allí donde deja subsistir una fuerza exterior a él, aprópiasela en la forma, porque él se afirma a sí mismo como el principio originario de los sometidos, aún cuando les conceda frente a él un poder de relativa independencia.¹⁹⁴

Na atualidade, o Estado é a forma dominante de organização política no mundo e todo ser humano na terra é um cidadão de um “Estado soberano”, razão pela qual o Estado continua sendo relevante para o desenvolvimento dos povos. Porém, na era da globalização e as novas tecnologias, *novas circunstâncias e novos atores transformaram radicalmente os equilíbrios de poder que sustentavam o mundo moderno*, dando passagem a uma nova ordem caracterizada pela maior interconexão e interdependência de diversos atores nos espaços globais e locais do mundo.

¹⁹³ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p. 7

¹⁹⁴ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 398

Nessa nova realidade, a pretensão de poder absoluto e soberano do Estado é profundamente questionada e transformada pelas forças globais e locais, que contam com diversos interesses e recursos, os quais muitas vezes não podem ser controlados ou supervisionados eficazmente pelo Estado.

Na era global, o Estado se caracteriza pela interdependência com outros Estados e outros atores econômicos e sociais, tais como as organizações da sociedade civil, as empresas multinacionais, as redes de conhecimento e informação, as redes sociais, entre outros, como já foi estudado no capítulo anterior. Mas, para analisar essas mudanças e compreender o Estado na era global, é necessário conhecer os antecedentes do Estado soberano desde a sua conformação, por isso na sequência analisaremos a passagem da Idade Média para o mundo moderno, pois nessa passagem existem importantes elementos que ajudam na construção e formação do Estado moderno.

4.1.1. A Passagem da Idade Média para o Mundo Moderno

O conceito de soberania sempre tem se relacionado com a centralização do poder, procurando a manutenção da ordem e o direcionamento das sociedades. Na Idade Média, a legitimidade do poder e, portanto, a soberania do monarca estava sustentada em conceitos sobrenaturais que outorgavam poderes divinos aos monarcas, como representantes de Deus na terra.

Na França, desde a morte de Felipe II, o Augusto em 1223, se impôs à sucessão hereditária ao trono a ideia de que ninguém outorgava poderes ao Rei, ele simplesmente os tinha pela graça de Deus. Estabeleceu-se, assim, o princípio da inviolabilidade do monarca, baseado no fato de que seu poder era proveniente de Deus, e este poder devia ser consagrado pelo Papa. Dessa forma, o Rei se tornou fonte de toda justiça, legislação e governo.¹⁹⁵

García de Enterría explica um velho princípio do direito público francês, típico de monarquias absolutistas, o qual estabelecia que todos estão obrigados ao Rei, mas o

¹⁹⁵ BREWER-CARIAS, Allan. **Reflexiones sobre la Revolución Norte Americana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispano Americana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno**. 2. ed. ampliada. Bogotá: Universidad Externado de Colombia; Editorial Jurídica Venezolana, 2008. (Serie Derecho Administrativo n. 2). p. 125-126.

Rei não está obrigado com ninguém, o que impedia qualquer ação contra do seu poder.

196

Na Idade Média, a grande maioria dos homens estava atada ao território onde viviam, já que os caminhos do antigo império romano estavam em más condições e a economia era agrícola. A pirâmide social de obediência estava sustentada em direitos de propriedade, ou no costume e na tradição. A tradição estabelecia que a Igreja Católica era a dona espiritual do mundo e a monarquia representava a ideia do Estado na terra. Em relação ao controle exercido pela Igreja Católica na Idade Média, Crossman explica:

Centralizada en el Vaticano de Roma, con una magnífica burocracia y un obediente emisario en cada aldea, podía presumir de poseer un completo control sobre el arte, la educación, la literatura, la filosofía y la ciencia de la cristiandad occidental. Durante siglos, la Iglesia católica dio a la Europa occidental una cultura común que aceptaron todos los reyes y señores. La civilización era católica, y el catolicismo era civilización. Vinculado a la tierra, limitado en su comercio y apegado a sus leyes, el hombre medieval era un ciudadano de un país religioso que abarcaba la totalidad del mundo occidental. Por ese motivo tanto su pensamiento como su cultura y su música, fueron esencialmente eclesiásticos.¹⁹⁷

Segundo Jellinek, na luta pelo poder entre o Estado e a Igreja na Idade Média, apareceram três pontos de vista: o Estado se encontra submetido à Igreja; o Estado é igual em poder à Igreja; e o Estado está acima da Igreja. As duas primeiras teorias estão representadas pela teoria das duas espadas, teoria que dominou até o início do século XVI, quando aparece a terceira teoria.¹⁹⁸

Desde o século XVI se evidenciaram mudanças relevantes que afetaram o equilíbrio de poder estabelecido por séculos na Idade Média. O surgimento do protestantismo em 1517 dividiu o mundo cristão europeu e fortaleceu a soberania política dos reis temporais em territórios determinados, os quais estavam constantemente em disputa. A expansão do comércio, a realização de novos inventos, o descobrimento do novo Mundo e as melhorias nas comunicações precisavam de um sistema político de maior escala e mais centralizado do que o existente no feudalismo.

Contudo, é importante destacar que na Europa ocidental e central coexistiram por vários séculos dois sistemas econômicos: o feudalismo, que se dissolvia lentamente, caracterizado pela realização de atividades produtivas com a finalidade direta de manter

¹⁹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La lengua de los derechos**: la formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa. Madrid: Alianza, 1995. p. 101.

¹⁹⁷ CROSSMAN, Richard Howard. **Biografía del Estado Moderno**. Revisión de Roberto Ramón Reyes Mazzoni. Traducción de J. A. Fernández de Castro. 4ª Ed. México: FCE, 1986. p. 23

¹⁹⁸ JELLINEK. **Teoría General del Estado**. p. 405

as pessoas que realizavam essas atividades; e o capitalismo mercantil em construção, que começava a construir bens mais complexos e formas de produção mais eficientes, graças às novas descobertas científicas da época que outorgaram uma relevância especial à razão sobre a fé que sustentou o mundo feudal por séculos.¹⁹⁹

Nesse contexto, a publicação de “O Príncipe” de Maquiavel (1469-1527) em 1532 marca o início de uma nova ordem interessada em distinguir entre a política e o religioso, abolindo, assim, toda concepção sobrenatural do poder e desligando toda relação entre o monarca e o poder da Igreja. Isso é outra evidência de como o início da modernidade caracterizou-se por dar maior preponderância à razão do que à fé.

Para Cassier, com “O Príncipe” o mundo político perdeu sua conexão não só com a religião e a metafísica, mas também com todas as demais formas da vida ética e cultural do ser humano. Isto porque Maquiavel descreve com total indiferença os modos de alcançar o poder político sem considerar o *justo emprego* deste poder.²⁰⁰

Sem entrar na discussão sobre a censura e o elogio que o livro de Maquiavel despertou nos séculos posteriores, aqui consideramos importante ressaltar que Maquiavel procurou descrever de maneira realista a política,²⁰¹ evidenciando que toda dominação exercida por uma autoridade soberana sobre os homens foram principados ou repúblicas.²⁰²

Em “O Príncipe”, Maquiavel compara o “principado” ao “Estado” quando explica que os Estados hereditários estão acostumados a ver reinar uma família e, portanto, o príncipe só precisa não traspassar a ordem estabelecida pelos maiores para conservar a soberania sobre o território e os governados.²⁰³ Assim, Maquiavel marca o início do conceito do “Estado” no sentido moderno, quando utiliza este termo como entidade política comparável ao “principado”, à “cidade” ou à “república”.

Quando Maquiavel estuda o principado civil, afirma que para adquiri-lo é necessário o auxílio dos concidadãos, já que ninguém pode ser soberano sem o favor do povo ou dos grandes. Em sua análise sobre a política, Maquiavel ressalta que em toda cidade existem duas tendências diversas, uma que provém do povo, que não deseja ser

¹⁹⁹ CAPELLA, Juan Ramón. **Fruta Prohibida**. Una aproximación histórico – teórica al estudio del derecho y del estado. Cuaderno marrón. Madrid: Trotta. 1997. p, 95-104.

²⁰⁰ CASSIRER, Ernst. **El mito del Estado**. Bogotá: Fondo de cultura Económica. 1996. p. 166-167.

²⁰¹ [Maquiavelo] habló y juzgo partiendo de su propia experiencia personal, la experiencia de un Secretario de Estado de Florencia. Había estudiado con el más vivo interés el origen y la caída de los “nuevos principados” [...] sintió gran admiración por los métodos empleados por César Borgia para liquidar a sus adversarios. CASSIRER. **El mito del Estado**. p. 167.

²⁰² MACHIAVELLI, Niccolo, (1469-1527). **El Príncipe**. Traducción Edmundo González Blanco. Edición Ricardo Rendon Lopez. Bogotá: Panamericana. 1999.

²⁰³ MACHIAVELLI. **El Príncipe**. p. 23.

dominado ou oprimido pelos grandes, e outra dos grandes, que desejam dominar e oprimir ao povo. Do choque entre essas tendências podem surgir três coisas: o estabelecimento do principado, ou da república, ou a anarquia.²⁰⁴

Quando a soberania é conseguida com auxílio dos grandes, é difícil mantê-la, porque o príncipe está rodeado por pessoas que se consideram iguais a ele e, portanto, não pode manipulá-las a discrição. Mas quem consegue a soberania com o auxílio do povo, pode governar à vontade porque todos os súditos estarão prontos a obedecer. Por outro lado, o príncipe dificilmente poderá contentar os desejos dos grandes sem ofender o povo; mas, em contrapartida, o povo se contenta facilmente, porque os desejos do povo têm uma finalidade mais honrada do que a dos grandes. Assim, um soberano prudente deve imaginar um método em que os governados tenham uma grande e contínua necessidade de seu principado, já que este é o meio mais seguro para obter a fidelidade do povo para sempre.²⁰⁵

Em relação a como devem ser medidas as forças entre os principados, Maquiavel afirma que quando o principado é grande, o soberano pode sustentar-se por si só, e isso acontece quando se têm homens e dinheiro suficientes para formar o exército. Assim, um príncipe que tenha um território de resistência, isto é, uma praça forte e, ao mesmo tempo, conte com o apoio e o amor dos súditos, dificilmente será sitiado. Isto porque a natureza dos homens é obrigarem-se uns aos outros, tanto pelos benefícios que isto traz como pelos benefícios que recebem.²⁰⁶

Para Maquiavel, um príncipe prudente, que seja julgado como grande e magnânimo pelos súbditos, pode originar uma soberania e consolidá-la com boas armas, boas leis, bons exemplos e bons amigos.²⁰⁷ Em decorrência, Maquiavel é o primeiro autor que analisa e descreve as diferentes formas pelas quais o monarca pode centralizar o poder em um território, consolidando sua soberania, mediante a instauração de organizações administrativas, policiais e militares, sustentadas em ordenamentos jurídicos e vínculos sociais, os quais ajudam a construir o conceito de soberania no sentido moderno.

Posteriormente, Bodin (1530-1596) em “Os Seis Livros da República” afirma que a república é o reto governo de várias famílias, e o que lhes é comum, com poder soberano. Para Bodin, um pequeno rei é tão soberano como o maior monarca sobre a

²⁰⁴ MACHIAVELLI, *El Príncipe*. p. 77-80

²⁰⁵ MACHIAVELLI, Niccolò. *El Príncipe*. p. 81-83.

²⁰⁶ MACHIAVELLI, Niccolò. *El Príncipe*. p. 85-87.

²⁰⁷ MACHIAVELLI, Niccolò. *El Príncipe*. p. 178-179.

terra. Mas, além da soberania, é preciso que a república tenha bens públicos, tais como: o patrimônio público, o tesouro público, o recinto da cidade, as ruas, as praças, os templos, os mercados, as leis, as costumes, a justiça, as recompensas, as penas e outras coisas semelhantes, as quais devem ajudar a constituir os bens públicos, *já que não existe república se não existe nada público*. Da mesma forma, são necessários os bens particulares para que existam coisas públicas, já que se a cidade e a família, o comum e o individual, o público e o particular, se confundem, não existirá nem república, nem família.²⁰⁸ Destarte, a república não pode existir sem a família.²⁰⁹

As noções sobre a “esfera privada” e a “esfera pública” são fundamentais para a construção do mundo moderno, já que as relações se dividem em relações entre indivíduos, isto é, relações privadas, e relações com o conjunto da coletividade, isto é, relações políticas que pertencem à esfera pública. Assim, toda relação social deve ser encaixada nesses dois tipos de relações, pois as esferas estão estritamente separadas e, em decorrência, o público ou o político pertence ao comum e geral para todos, sem que possa aparecer um domínio particular ou de classe na esfera pública. As questões privadas não podem ser relevantes no âmbito público, portanto na esfera pública não existem homens senão cidadãos.²¹⁰

Sobre o poder público, Bodin considera que toda república, toda corporação, todo colégio e toda família é governada por mando e obediência, porquanto a liberdade natural que corresponde a cada um para viver a seu arbítrio é colocada sob o poder do outro. O poder do mando pode ser público ou privado. Assim, o poder público é do soberano que dá a lei, ou dos magistrados que aplicam a lei e mandam aos demais magistrados e particulares.²¹¹

Para Bodin, as repúblicas se construíram mediante a força, a violência, a ambição, a cobiça e a vingança, uma vez que as pessoas se armaram umas contra as outras, nas guerras e nos combates, criando vencedores e perdedores. Desde esse momento, a inteira e plena liberdade que cada um tinha de viver a seu arbítrio se converteu em servidão, pois os vencidos deviam prestar obediência ao soberano. Logo,

²⁰⁸ BODIN, Jean. **Los seis libros de la República**. Selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala. 4ª Ed. Madrid: Tecnos. 2006. p, 17-18.

²⁰⁹ BODIN, Jean. **Los seis libros de la República**. p, 35.

²¹⁰ CAPELLA. **Fruta Prohibida**. p, 110-111.

²¹¹ BODIN, Jean. **Los seis libros de la República**. p, 20.

os cidadãos são súditos livres do soberano, em contraposição aos súditos escravos que não são cidadãos da república.²¹²

Em todo caso, a proteção do soberano se estende a todos os súditos que vivem sob sua obediência, porque o príncipe está obrigado a assegurar a todos seus súditos mediante as armas ou as leis, a proteção sobre suas pessoas, bens e famílias. Em contraprestação os súditos devem ao príncipe fé, submissão, obediência, ajuda e socorro.²¹³

Assim, a soberania é definida por Bodin como *o poder absoluto e perpétuo de uma república*. O poder soberano deve ser perpétuo porque se o poder é concedido só por tempo determinado, o soberano será depois súdito e, portanto, o príncipe não pode ser considerado soberano, mas príncipe depositário até que seu poder seja revocado.²¹⁴

Também, o poder deve ser absoluto porque se a soberania dada a um príncipe tem condicionamentos ou cargas não pode constituir-se propriamente a soberania, nem o poder absoluto, salvo se as condições impostas ao príncipe sejam derivadas das leis divinas ou naturais. Assim, o poder é absoluto e soberano quando não está sujeito a outra condição que não seja obedecer às leis de Deus e às leis naturais.²¹⁵

Bodin, ao definir a soberania como o poder absoluto e perpétuo de uma república, tenta estabelecer diferenças relevantes entre as repúblicas que foram governadas por regentes, comissários, ou magistrados, em contraposição com as repúblicas governadas por príncipes soberanos que só estão obrigados a dar conta a Deus.²¹⁶

Porém, quando analisa o caso em que o poder soberano é outorgado pelo povo por toda vida, não a título de magistrado ou comissário, mas como monarca soberano, Bodin afirma que o povo tira seu poder soberano para dar posse ao príncipe e investir-lho de todo o poder soberano.²¹⁷

Para Bodin, existiam oito direitos fundamentais que nasceram do conceito de soberania a favor do monarca; estes eram: o direito de legislar, o direito sobre a paz e a guerra, o direito a nominar aos altos dignitários, o direito supremo de justiça, o direito à fidelidade e à obediência, o direito de graça, o direito da moeda e, por último, o direito a fixar impostos. Para Jellinek, esses eram os direitos que o Rei de França exigia para si,

²¹² BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*. p. 35.

²¹³ BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*. p. 42.

²¹⁴ BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*. p. 47-48.

²¹⁵ BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*. p. 51-52.

²¹⁶ BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*. p. 48-49.

²¹⁷ BODIN, Jean. *Los seis libros de la República*. p. 50.

portanto esses direitos não podem ser utilizados como modelo de soberania. Adicionalmente, Bodin nunca explicou o que acontece com a soberania quando o Rei perde algum desses direitos.²¹⁸

Com Bodin o conceito de soberania que antes era relativo ou comparativo torna-se absoluto e perpétuo, ajudando a *configurar relações de poder carregadas de significados absolutos que colocam ao monarca numa posição além da sociedade para garantir uma ordem estável fora do alcance dos súditos e de outros poderes; ordem que deve ser respeitada permanentemente.*

Para Capella, o conceito de soberania é pré-moderno, isto é, feudal, porque foi criado para designar um traço dos reinos medievais novos que não reconheciam dependência alguma ao Papado ou ao Império Romano-Germânico. Portanto, a soberania tende a referir-se a dois traços de poder: à supremacia e à legitimidade. Assim, com a atribuição da soberania ao aspecto político do poder, que está na esfera pública das relações sociais, o poder econômico, que faz parte da esfera privada das relações, deve submeter-se ao poder soberano exclusivo da esfera pública.²¹⁹

Dessa forma, a doutrina da soberania se transforma em absolutismo, no qual o Estado como comunidade de indivíduos precisa de um monarca com poderes soberanos e perpétuos. Esta doutrina é a primeira defensora do Estado absoluto e, portanto, é a mais interessada em construir ferramentas jurídicas que possibilitem a centralização do poder no monarca, como representante todo poderoso do Estado.

Jellinek afirma que Bodin é o primeiro que expressa o conceito de soberania com todos seus significados. Antes dele se reconheceram alguns aspectos da soberania, como a independência exterior e a *suprema potestas* de alguns príncipes, do imperador e o rei da França, mas a conjunção de todos os elementos do conceito de soberania em uma unidade foi construída por Bodin.²²⁰

Contudo, o conceito de soberania foi construído de um ângulo negativo, porque a teoria da soberania fundamentalmente afirma a existência de um poder absoluto que nega a existência de qualquer outro poder não estatal, sem que se determinem consequências positivas para este tipo de poder. O poder do Estado era considerado como poder independente, unicamente com a condição de que o príncipe não estivesse ligado no direito público a nada. Assim, a transição para o Estado moderno teve como

²¹⁸ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 422-423.

²¹⁹ CAPELLA. *Fruta Prohibida*. p. 111-112.

²²⁰ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 415.

condição a concentração do poder no príncipe. Isto porque ao longo da Idade Média as teorias s e de direito natural preferiam como forma de governo à monarquia. O Estado se define como uma comunidade política, onde no topo se encontra um senhor soberano.²²¹

Por isso, os Estados passam da defesa para o ataque, já que o Estado deve neutralizar todo poder não estatal que tente responder a suas pretensões absolutistas. As transformações fundamentais que experimenta esta doutrina procedem de homens que procuram ser parte de lutas s de seu tempo e que tem a pretensão de decidir a vitória criando novas ideias que justificam de forma diversa as razões que sustentam a legitimidade do poder no rei, no parlamento, no povo ou na nação. Devido à natureza negativa do conceito de soberania, o problema continua sendo, em todo momento, negar energeticamente o avanço de qualquer poder que se oponha a ela.²²²

Em meio às guerras civis, Bodin considera que o único meio de salvação para o Estado se encontra no reconhecimento da onipotência do rei. Igualmente Hobbes, na Inglaterra, no *Leviatã*, publicado em 1651, também considera que o *summum imperium* deve estar concentrado no Rei e que toda separação de um direito que constitui a soberania é uma ação destrutiva do Estado, que causaria o retorno para o “estado de natureza”.

O estado de natureza é uma abstração de toda instituição política, imaginando a existência de indivíduos fora de qualquer capacidade de socialização, ou seja, a sociabilidade dos indivíduos será só uma função accidental da individualidade e não um conceito fundamental ou primário dos homens. Para Capella desta abstração surge inevitavelmente a pergunta: por que os modernos construíram a individualidade tão contrária à experiência feudal? No seu conceito, os seres humanos funcionais ao sistema capitalista (em processo de consolidação) deviam ser efetivamente egoístas e perseguir seu próprio benefício, na contra mão de qualquer conceito ou experiência prévia de solidariedade social, pois a única forma de legitimar a acumulação de propriedades ou a existência de contratos desiguais válidos era considerando aos homens como indivíduos autônomos e alheios a qualquer valor de solidariedade social.²²³

Para Hobbes, um Estado é instituído quando uma multidão de homens concorda cada um com cada um que a um determinado homem ou assembleia de

²²¹ JELLINEK. **Teoría General del Estado**. p. 416-417.

²²² JELLINEK. **Teoría General del Estado**. p. 416.

²²³ CAPELLA. **Fruta Prohibida**. p, 107-109.

homens se lhe outorgara, por maioria, o direito de representar a todos. Assim, cada homem autoriza todas as ações e juízos de esse homem (ou homens) representante(s) de todos, mediante um pacto que tem por finalidade que todos vivam em paz e que todos estejam protegidos contra outros homens. Da instituição do Estado derivam todos os direitos e faculdades que tem o homem com poder soberano pelo consentimento do povo reunido. Uma vez realizado o pacto, este não pode ser desobedecido nem por parte do soberano, nem pelos súditos.²²⁴

Assim, a noção do “estado de natureza” e a noção do “contrato ou pacto social” se concebem como uma hipótese teórica, necessária para refletir sobre o poder político, e não como uma experiência histórica concreta. Essas hipóteses teóricas permitem que a razão legitime as instituições básicas da economia capitalista, antes que o poder estatal possa intervir, já que inicialmente as estritas divisões entre a esfera pública e a esfera privada impediam que o Estado interviesse em assuntos privados.²²⁵

Tanto para Bodin como para Hobbes, o conceito de soberania é totalmente absoluto tentando com isso concentrar a maior quantidade de poder político no monarca como representante todo poderoso do povo. Essas definições de soberania devem compreender-se dentro do contexto europeu na passagem da Idade Média para o Mundo Moderno, já que em nenhum outro lugar e momento essas definições serão viáveis ou factíveis.

Outro problema do conceito de soberania que deve ser ressaltado é a diferenciação entre o sujeito que ostenta o poder absoluto do Estado e o poder soberano do Estado. Aqui deve reconhecer-se que a pessoa ou o órgão soberano no Estado não é o mesmo que o Estado soberano.

Essa diferença se torna mais importante desde finais do século XVII, quando as revoluções liberais questionam a soberania do monarca e instauram uma nova ordem que coloca a soberania na lei, ou no povo mediante seus representantes. Assim, *as revoluções nunca questionaram o conceito de Estado soberano, mas sim questionaram a legitimidade do poder soberano liderado pelo monarca*. Na sequência, analisaremos essas diferentes visões de soberania que marcaram a construção do Estado moderno.

²²⁴ HOBBS, Thomas. **Leviatán**. O la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil. Traducción y Prefacio: Manuel Sánchez Sarto. 8ª Reimpresión. Buenos Aires: FCE. 2011. p. 142-143.

²²⁵ CAPELLA. **Fruta Prohibida**. p, 109.

4.1.2. O conceito de soberania nas revoluções liberais

A primeira revolução liberal foi a Revolução Gloriosa realizada na Inglaterra, que terminou com o estabelecimento do “*Rule of Law*”²²⁶ mediante a promulgação do “*Bill of Rights*” em 1689. O *Bill of Rights* é reconhecido por ser o primeiro documento que pôs fim ao regime da monarquia absoluta. Isso porque a partir de 1689, na Inglaterra, os poderes de legislar e criar tributos entram na esfera de competência reservada do Parlamento;²²⁷ por conseguinte, desde esta data se comprova a existência de limites ao poder mediante a divisão de poderes no governo inglês, porquanto o poder estava compartilhado entre o monarca, o parlamento e os juízes.

Na Inglaterra, o direito que se postula não é da legalidade, a Lei do Rei, é quase o contrário, um direito extraestatal autônomo, ou seja, o Estado não evoca para si a produção do direito e o principal dever do Rei é “*to govern his people according the law*”.²²⁸ Aqui podemos evidenciar como o modelo inglês faz a distinção entre a figura do Rei e a Lei do Estado, Lei que também é aplicável ao Rei e, portanto, a Lei do Estado condiciona e limita o poder do Rei.

A divisão de poderes permite que a soberania se transforme de absoluta e ilimitada a soberania limitada, pois as diferentes aplicações dos princípios de *checks and balances* exigem a participação ativa dos três poderes, que são: o parlamento, o rei e os juízes. Adicionalmente, a convicção da existência de um núcleo duro de direitos fundamentais individuais (liberdade e propriedade) de que não pode dispor o poder político a vontade,²²⁹ estabelece limites adicionais aos três poderes. O modelo dos *checks and balances* é, antes de tudo, empírico e funcional, não causal, pois o equilíbrio tem por finalidade a liberdade dos súditos.²³⁰

Nesse contexto institucional, o objetivo principal da associação política, além do encontro equilibrado de poderes públicos, é impedir atropelos e defender as posições adquiridas por cada um, razão pela qual aqui não é possível a concepção radical de poder constituinte e soberano. Embora Locke admita o direito de resistência em caso de

²²⁶ BREWER-CARÍAS. *Reflexiones sobre la Revolución...* p. 39.

²²⁷ COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 5. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 93.

²²⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lengua de los derechos: la formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa*. Madrid: Alianza, 1995. p. 150.

²²⁹ FIORAVANTI, Maurizio. *Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones*. Madrid: Trotta, 2007. p. 33.

²³⁰ ARAGON REYES, Manuel. *Constitución y control de poder: introducción a una teoría constitucional del control*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999, p. 21.

tiranía e dissolução do governo, é um direito que se concebe como instrumento de restauração da legalidade violada e não como projeção de uma nova e melhor ordem política.²³¹

Dessa forma, o parlamento inglês proporcionou o início de um governo representativo e reforçou a segurança dos direitos de propriedade, assim como a existência de um sistema judicial imparcial mais eficaz.²³² No século XVIII o Império Britânico tinha numerosos níveis de governo, cada um deles com uma esfera bem definida de autoridade.²³³

Ao contrário, a Revolução Francesa se caracterizou por tentar instaurar uma nova ordem, mudando todos os instrumentos que regiam a monarquia e configurando um novo Estado,²³⁴ baseando-se no princípio da supremacia da lei e do legislador como novo representante, com poderes ilimitados sobre a nação. Hannah Arendt analisa como a nova vontade geral foi o substituto teórico da vontade soberana do monarca absoluto na sequência:

[...] assim a concepção de Rousseau acerca de uma nova vontade geral, inspirando e dirigindo a nação, como se ela não fosse mais formada de uma multidão, mas de uma só pessoa, tornara-se axiomática para todas as facções e partidos da Revolução Francesa, por ser ela, na verdade, o substituto teórico da vontade soberana de um monarca absoluto.²³⁵

Na declaração de direitos de 1789, existem apenas dois valores político constitucionais: o indivíduo e a lei como expressão da soberania da nação (artigos 2º e 3º). Assim, a afirmação dos direitos naturais dos indivíduos e a soberania nacional não são realidades opostas na declaração de direitos, mas sim complementares, como parte de um mesmo processo histórico que libera o indivíduo das antigas amarras do poder feudal. A concentração do “*imperium*” no legislador intérprete da vontade geral aparece como máxima garantia de que ninguém poderá exercer poder de coação sobre os indivíduos, senão em nome da lei geral e abstrata.²³⁶

Na Revolução Francesa a soberania absoluta passou do Rei à Lei porque se considerava que a lei continha o limite ao exercício do poder e a garantia de que os indivíduos já não poderiam ser molestados por nenhuma outra forma de autoridade. A

²³¹ FIORAVANTI. *Los derechos fundamentales*. p. 34.

²³² NORTH. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. p. 148.

²³³ NORTH, Douglass C. *Para entender el proceso de cambio económico*. Traducción Horacio Pons. Bogotá: Norma, 2007, p. 158.

²³⁴ BREWER-CARÍAS. *Reflexiones sobre la Revolución...* p. 166-171.

²³⁵ ARENDT, Hannah. *Da Revolução*. Tradução: Fernando Dídimo Vieira. Brasília: Ática; Ed. da UnB, 1988. p. 125.

²³⁶ FIORAVANTI. *Los derechos fundamentales*. p. 58.

lei torna possíveis as liberdades de todos os indivíduos, ante as antigas discriminações do regime feudal.

A soberania absoluta da lei também se fortaleceu devido a dois fatores adicionais. Primeiro, a desconfiança que existia contra os juízes impediu que se lhes outorgasse poderes relevantes para a interpretação da lei, por serem os juízes representantes da elite que governou na monarquia absoluta. Segundo, a errada concepção da jurisdição como uma simples atividade de aplicação mecânica da lei levou a que se considerasse desnecessário outorgar maior autonomia aos juízes.

A concepção sacral da lei permitia que esta fosse concebida como produto da vontade soberana e da razão, não dos interesses dos representantes da nação.²³⁷ A mesma ideia rousseauiana da democracia direta ou governo do povo – que negava o pluralismo de poderes e se baseava na existência do “bem comum” ou da “vontade geral” que aparentemente eram conceitos de fácil definição e identificação mediante argumentos racionais – acaba com qualquer possibilidade de equilíbrio entre diferentes poderes, fazendo com que a única limitação fosse a lei, como dogma da vontade geral e com poder de autolimitação.

Segundo Pietro Costa, depois do jacobinismo, a imagem da soberania não pode mais ser a mesma porque o terror revolucionário demonstrou de fato a força terrível e a capacidade destrutiva do poder. Caía por terra a hipótese, que continuava a ser cultivada no século XVIII e também nos anos da revolução, da espontânea aliança entre o soberano e o indivíduo.²³⁸

Por outro lado, nos Estados Unidos, a soberania não vai ser da lei, mas sim do povo. Isto porque a Declaração de Direitos de Virginia de 1776 não utilizou a *Common Law*, nem os direitos dos ingleses como a *Carta Magna* ou o *Bill of Rights*, mas simplesmente derivou os direitos das leis da natureza humana, da razão e de Deus, o que constitui o primeiro documento na história constitucional que legitima jurídica e politicamente o autogoverno com base nos direitos naturais do homem, evidenciando-se uma forte influência das ideias do Locke.²³⁹ A esse respeito, Comparato afirma:

A própria ideia de se publicar uma declaração das razões do ato de independência, por um “respeito devido às opiniões da humanidade”, constituiu uma novidade absoluta. Doravante, juízes supremos dos atos

²³⁷ ARAGON REYES, *Constitución y control de poder*. p. 24-25

²³⁸ COSTA, Pietro. Estado de Direito e Direitos do sujeito: o problema dessa relação na Europa Moderna. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. **História do Direito em Perspectiva: do Antigo Regime à Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 61.

²³⁹ BREWER-CARÍAS. *Reflexiones sobre la Revolución ...* p. 74.

políticos deixam de ser os monarcas, ou os chefes religiosos, e passavam a ser todos os homens, indiscriminadamente. Na verdade a ideia de uma declaração à humanidade está intimamente ligada ao princípio da nova legitimidade : a soberania popular. Uma nação só está legitimada a autoafirmar sua independência, porque o povo que a constitui detém o poder político supremo. [...] A importância histórica da Declaração de Independência está justamente aí: é o primeiro documento político que reconhece, a par da legitimidade da soberania popular, a existência de direitos inerentes a todo ser humano, independentemente das diferenças de sexo, raça, religião, cultura ou posição social.²⁴⁰

Depois da vitória norte-americana em 1783, foi evidente a necessidade de estabelecer um poder central para a qual foi convocada uma Convenção Federal que produziu em 1787 a declaração, pelo Congresso, da Constituição dos Estados Unidos como resultado de uma série de compromissos políticos e sociais das colônias independentes, estabelecendo-se um sistema de separação de poderes equilibrados e controlados entre si.²⁴¹

Assim, a independência das treze colônias não instalaria um sistema de rígida separação de poderes, mas sim um “governo bem equilibrado”, importando a teoria dos “*checks and balance*” e se adaptando às novas exigências, em que existiu uma mescla de poderes e competências entrelaçados.²⁴²

No Federalista, proclama-se claramente que a divisão de poderes é uma garantia para a liberdade e, ao mesmo tempo, é uma interdependência entre os poderes, mediante o estabelecimento de competências em cada poder, que permitem controlar aos outros poderes, ou seja, o equilíbrio constitucional do sistema de governo depende de que cada autoridade tenha competência para controlar as outras autoridades.²⁴³

Em contrapartida, no caso da América Latina, as independências ao longo do século XIX não representaram uma mudança total e definitiva com Espanha e Portugal, “mas tão somente uma reestruturação, sem uma ruptura significativa na ordem social, econômica e política.”²⁴⁴

Em concreto, na América Latina os novos Estados não conseguiram estabelecer instituições republicanas, já que estas se chocavam com os fundamentos

²⁴⁰ COMPARATO. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. p. 106-107.

²⁴¹ BREWER-CARÍAS. **Reflexiones sobre la Revolución...** p. 80.

²⁴² ARAGON. **Constitución y control de poder**. p. 27.

²⁴³ MADISON, James, et. al. **The Federalist Papers**. No 10. Disponível em: <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fedindex.htm> Acesso: 09/03/2012.

²⁴⁴ WOLKMER. Antônio Carlos. Cenários da cultura jurídica moderna na América Latina. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Ailton Cerqueira Leite (Org.). **História do Direito em Perspectiva: do Antigo Regime à Modernidade**. Curitiba: Juruá, 2008. p. 207.

políticos da velha ordem.²⁴⁵ Adicionalmente, na América Latina a independência foi impulsionada pela ocupação da península ibérica pelas tropas napoleônicas, não pelo espírito de instaurar uma nova ordem afastada das metrópoles.²⁴⁶

Depois da independência ao início do século XIX, a maior parte dos chefes de governo e intelectuais latino-americanos olhou a Europa e os Estados Unidos para procurar conselho na organização da ordem política dos novos Estados, ainda que as novas instituições republicanas não mudassem na realidade a organização política centralizada, estratificada e clientelista da colônia.

Assim, as ideias e os princípios que marcaram o modelo de Estado na Europa e nos Estados Unidos passaram a ser parte constituinte da cultura política nos países da América Latina. No entanto, as condições das colônias de Espanha e Portugal eram completamente diferentes, não só pela estratificação social e étnica da população, mas também pelas grandes extensões geográficas dos impérios.²⁴⁷

Desde o início, os Estados da América Latina foram incapazes de impor a soberania no interior dos novos Estados, em razão de que a população não era uniforme, o território não estava controlado totalmente pelo Estado e o monopólio da coação física era controvertido por diferentes grupos. Em decorrência, o controle estatal se limitava essencialmente às cidades e a seu entorno, deixando grandes espaços de poder aos grupos sociais dominantes nas regiões afastadas. O modelo de Estado na América Latina se caracteriza pela existência de padrões particularistas e clientelistas, pois, devido à incapacidade do Estado de impor a lei de forma igual para todos os cidadãos, as relações pessoais marcam a aplicabilidade das normas abstratas, criando grandes desigualdades entre a população.²⁴⁸

4.1.3 O conceito de soberania no Estado liberal.

No Estado liberal da Europa continental a soberania se transforma em soberania absoluta do Estado em razão da necessidade de ordem e segurança que têm as sociedades. Isso leva a que as liberdades outorgadas aos indivíduos sejam reformuladas pelo poder do Estado soberano, já que, a princípio, o poder do Estado não pode ser

²⁴⁵ NORTH. **Para entender el proceso de cambio económico**. p. 164-165.

²⁴⁶ WALDMANN, Peter. **El Estado anómico**. Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina. Traducción: Monique Delacre. Caracas: Nueva sociedad. 2003, p. 51.

²⁴⁷ WALDMANN. **El Estado anómico**. p. 29 -52.

²⁴⁸ WALDMANN. **El Estado anómico**. p. 30-31.

questionado em nenhum momento pelos indivíduos. Mas, para compreender essa afirmação, realizaremos algumas reflexões.

O Estado liberal nos introduz numa etapa de racionalização, limitação e objetivação do poder, com base na teoria da separação dos poderes e a soberania da lei, como expressão da vontade geral do povo. Claramente, o Estado liberal começa a ter um papel central na ordenação das sociedades, já que a produção jurídica concentra-se nele como representante da vontade geral. Para Reis Novais, o processo de despersonalização e objetivação do poder procurava:

[...] matizar a identificação do Príncipe com o Estado e a Administração, pois enquanto na fase patrimonial do Estado absoluto o monarca detinha a soberania a título pessoal, na fase de polícia passa a exercê-la enquanto órgão do Estado; assim, para esta construção, era a ideia de Estado que surgia com relevância primordial, na medida em que toda atividade do Príncipe se fundava, não numa prerrogativa pessoal, mas na representação do Estado de que o Príncipe era o «primeiro servidor»; os funcionários administrativos – de que o monarca se rodeara, sobretudo na Prússia – não obedeciam formalmente às ordens do Rei, mas sim às regras e instruções emanadas dessa figura transcendente que era o Estado.²⁴⁹

A racionalização do poder facilitou a ampliação das estruturas administrativas, segundo o modelo hierárquico e centralizado, reforçando pouco a pouco as técnicas administrativas e ampliando o poder da burocracia, conforme as necessidades do momento.²⁵⁰

Contudo, após as revoluções, o problema principal dos novos Estados surge no momento da tentativa de se encontrar um ponto de equilíbrio entre autoridade do poder constituinte, definindo quais indivíduos participarão do contrato social e os poderes constituídos, necessários para garantir uma ordem mínima, como o legislador ou mesmo a lei.²⁵¹

As ideias revolucionárias que colocam a soberania no povo e outorgam direitos inatos aos indivíduos dificultam a institucionalização dos poderes, daí porque, em oposição a esta tendência, a revolução produz também uma *concepção fortemente estatista das liberdades*, com a finalidade de estabilizar a mesma revolução; então os direitos civis deixam de ser parte da natureza humana e passam a existir só no momento

²⁴⁹ REIS NOVAIS, Jorge. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**. Do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito. Coimbra: Universidade de Coimbra. 1987. p. 31.

²⁵⁰ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime. **Aproximación al derecho administrativo constitucional**. Bogotá: Universidad Externado. 2009, p. 33.

²⁵¹ FIORAVANTI. **Los derechos fundamentales**. p. 65-66.

em que o legislador os reconhece.²⁵² Essa contradição do direito do Estado liberal é analisada por Comparato assim:

Em pouco tempo, aliás, percebeu-se que o espírito da Revolução Francesa era muito mais a supressão das desigualdades estamentais do que a consagração das liberdades individuais para todos. Daí por que, ao contrario do que ocorrera nos Estados Unidos, a ideia de separação de Poderes, malgrado a afirmação peremptória do art. 16 da Declaração dos Direitos e do Cidadão de 1789, foi rapidamente esquecida. É que a supressão dos privilégios, na lei e nos costumes, exigia a organização de uma forte centralização de poderes, sem rígidas separações entre os diferentes ramos do Estado e sem qualquer concessão de autonomia federativa aos entes locais. Dessa centralização sem limites à reinstauração do Poder absoluto, no regime do Terror, foi só um passo.²⁵³

Dessa forma, as ideias individualistas e contratualistas que alimentaram a princípio a revolução são substituídas por concepções estatistas, em que *o Estado politicamente organizado nasce da vontade dos indivíduos pela necessidade e desejo de segurança, outorgando total autoridade ao Estado para decidir*. Em decorrência disso, os indivíduos assumem um compromisso mediante um *pacto*, que é um ato de subordinação, não negociável, irreversível e total, pelo qual todos se submetem ao Estado como sujeito investido do monopólio do *imperium*.²⁵⁴

Essa dominante visão de soberania e de superavaliação da lei dificulta a elaboração de uma teoria jurídica capaz de combinar a celebração da lei com a defesa dos direitos individuais, fazendo com que a defesa dos direitos seja conduzida pelo terreno da antes que pelo terreno do direito.²⁵⁵

Para Jellinek, o conceito de soberania do Estado, na sua forma absolutista, tem sido um fato histórico que influenciou no conceito do Estado moderno. A convicção prática de que o Estado mantém todo o poder público, e que, por isso, só de ele pode nascer o exercício das funções públicas, procede de esta ideia moderna do Estado com soberania absoluta.²⁵⁶

Na Europa continental do século XIX, a soberania do Estado, assim como a garantia dos direitos, não está limitada e não pode ser limitada por uma norma de origem constitucional, nem por princípios fixados em declarações de direitos ou por um controle de constitucionalidade fixado pelos juízes.²⁵⁷ Está limitada pelos fatos e pela

²⁵² FIORAVANTI. *Los derechos fundamentales*. p. 68.

²⁵³ COMPARATO. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. p. 136-137.

²⁵⁴ FIORAVANTI. *Los derechos fundamentales*. p. 50.

²⁵⁵ COSTA. *História do Direito em Perspectiva*. p. 61.

²⁵⁶ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 410.

²⁵⁷ FIORAVANTI. *Los derechos fundamentales*. p. 124.

história, pelo lugar que o poder político ocupa na sociedade liberal do século passado. Dessa forma, os discursos sobre os direitos e as liberdades se baseiam mais sobre o Estado e seu direito do que sobre a Constituição ou os direitos fundamentais,²⁵⁸ levando a que a limitação do Estado pelo Direito se confunda com o império da lei criada pelo Parlamento. Assim, para Tocqueville, a uniformidade legislativa é a condição principal para o bom governo, como explica na sequência:

Após a ideia de um poder único e central, é a ideia de uma legislação uniforme a que se apresenta mais espontaneamente ao espírito dos homens, nos séculos de igualdade. Como cada um deles se considera pouco diferente de seus vizinhos, mal compreende por que a regra aplicável a um homem não seria igualmente a todos os outros. Os menores privilégios repugnam, pois à sua razão. As mais leves dessemelhanças nas instituições do mesmo povo o ferem, e a uniformidade legislativa parece-lhe ser a condição primeira de um bom governo.²⁵⁹

O direito do Estado, ao ser um ordenamento de relações sociais, constrói seu direito com base na grande dicotomia entre público e privado; e entre iguais e desiguais. Assim, o Estado, em razão a sua natureza pública, está caracterizado por manter relações desiguais, isto é, relações de subordinação entre governantes e governados, entre quem tem o poder de mandar e quem tem o dever de obedecer.²⁶⁰

O direito administrativo como direito do Estado é criado com base na superioridade do Estado e seu poder soberano. Em contraposição, as relações na sociedade (sociedade natural conforme descrita pelos *ius-naturalistas*, ou sociedade de mercado na idealização dos economistas clássicos) se caracterizam por pertencer à esfera privada, e, portanto, são relações entre iguais ou de coordenação; são relações reguladas pelo código civil, como direito fundamentado na igualdade dos indivíduos pertencentes à sociedade.²⁶¹

Na situação de instabilidade pós-revolucionária francesa, a expedição do código civil é de suma importância, já que contém a aspiração liberal de estabilidade entre os membros da sociedade, mediante a existência de um Estado soberano, forte e dotado de autoridade, para garantir o cumprimento da lei.

Para Capella, apesar de as revoluções burguesas terem se caracterizado por impor o reconhecimento estatal dos direitos fundamentais e políticos, de natureza

²⁵⁸ FIORAVANTI. **Los derechos fundamentales**. p. 108.

²⁵⁹ TOCQUEVILLE. **A democracia na América**. p. 512-513.

²⁶⁰ BOBBIO, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la** . Traducción: José F. Fernández Santillán. México: FCE, 1989, p. 15.

²⁶¹ *Ibidem*.

pública, o direito do estado de polícia se concentra no direito privado.²⁶² A esse respeito, afirma:

El estado policía o liberal se dedica en esta fase a establecer el marco jurídico general de la esfera privada, sus condiciones jurídicas más básicas. Este marco o condicionamiento general, de «orden público» de la esfera privada, trata de determinar con claridad las diferentes funciones económicas posibles de los bienes en una economía concurrencial, la garantía *erga omnes* de las titularidades patrimoniales y las bases generales de los actos susceptibles de determinar un cambio de titularidad. El marco jurídico incluye así el contrato – o, más elementalmente, las declaraciones de voluntad que configuran negocios jurídicos – como origen típico, junto con la ley, de los deberes jurídicos en esta esfera.²⁶³

O código rompe com o velho sistema de fontes de direito e cria um sistema normativo fechado e autossuficiente que os juízes devem respeitar. O código se impõe perante as constituições e declarações de direitos, que são excessivamente flutuantes e por causa disso pouco seguras. Em resumo, a tutela dos direitos garantidos pela Constituição é substituída pela certeza do direito garantido pelo código e pela lei, pelo direito positivo do Estado.²⁶⁴

Isso porque a finalidade fundamental do Estado de direito foi “ordenar de tal maneira a vida coletiva que cada um dos seus membros seja apoiado e estimulado no máximo grau no exercício e aproveitamento de todas as suas forças, livre e integralmente.”²⁶⁵

O direito administrativo como peça fundamental do direito positivo do Estado, baseado na ideologia do estatismo liberal (ainda sem ser um direito codificado), é criado como um sistema fechado e autossuficiente dotado de próprias e específicas instituições e princípios gerais elaborados pela ciência jurídica. O direito administrativo existe porque a administração pública precisa de um direito próprio e específico baseado na sua potestade soberana do Estado do nível mais alto que o direito da sociedade civil. Em concreto, não se pode admitir que o Estado como administração se submeta com sua autoridade a um regime jurídico civil ordinário, e que seja chamado a juízo por qualquer particular, e tampouco é fatível que as atuações cotidianas do Estado estejam constantemente influenciadas pelas mudanças da ordem constitucional.²⁶⁶

Adicionalmente, a criação de um sistema fechado e autossuficiente, especial para a administração pública, assegurava que a administração estaria sempre

²⁶² CAPELLA. **Fruta Prohibida**. p. 133.

²⁶³ CAPELLA. **Fruta Prohibida**. p. 135.

²⁶⁴ FIORAVANTI. **Los derechos fundamentales**. p. 109-110.

²⁶⁵ REIS NOVAIS. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito**. p. 42.

²⁶⁶ FIORAVANTI. **Los derechos fundamentales**. p. 111.

subordinada à lei, e portanto, todos seus atos cumpririam com o princípio de legalidade, fundamental para tutelar os direitos dos cidadãos sem necessidade de apelar aos juízes. Sobre a necessidade de impedir aos tribunais a perturbação da administração, Weil afirma:

Tratava-se, ao estabelecer o princípio da separação das autoridades administrativa e judiciária, de impedir aos tribunais de perturbarem a administração e, para isso, proibi-los do conhecimento de litígios em que a administração seja parte. O poder judiciário, cuja missão natural é dirimir os litígios declarando o direito, saia enfraquecido e diminuído desta prova. O receio de ver o juiz “perturbar as operações dos corpos administrativos” será, aliás, tal que o próprio juiz administrativo nunca se arrogará o direito de pronunciar injunções à administração: a comparação com o juiz – judicial-anglo-saxônico, que pode dar ordens aos agentes públicos, fala por si.²⁶⁷

Na Europa continental o direito administrativo e o direito civil do código se convertem em direito positivo do Estado, que representam a autoridade do Estado, no sentido de que ambos os sistemas normativos constituem um tipo de direito ligado à autoridade do Estado, o que se realiza colocando o núcleo do poder público soberano, além da Constituição, numa zona em que esta não pode nem deve alcançar os indivíduos. Ainda assim, trata-se de um poder entendido como não arbitrário, um poder normatizado que pretende gerar normas e criar segurança tanto no nível civil como no público-administrativo, mediante a garantia do Estado soberano na certeza do direito.²⁶⁸ O positivismo jurídico é descrito por Soares assim:

Esta incapacidade manifestada pelo século XIX de se representar o Estado de modo que não fosse o Estado absoluto vestido ao figurino da época, vai agravar-se com o domínio do positivismo jurídico. A construção do Estado como um aparelho de comando, durante a época da policia, tinha-o mantido afastado da sociedade que procurava informar e cujo desenvolvimento desejava fomentar. Então Estado e sociedade são naturalmente duas dimensões opostas. A máquina do príncipe persegue a realização de valores próprios que não coincidem com os de a sociedade.²⁶⁹

Para Pietro Costa, essa é uma brilhante solução, já que o Estado pode continuar a ser soberanamente absoluto e ao mesmo tempo garantir aos sujeitos um consistente espaço de autonomia; mas posteriormente afirma: “certamente o otimismo *belle époque* haveria de encontrar logo nos totalitarismos do século XX um trágico desmentido”.²⁷⁰

²⁶⁷ WEIL, Prosper. **O Direito Administrativo**. Coimbra: Almedina. 1977. p. 12-13.

²⁶⁸ FIORAVANTI. **Los derechos fundamentales**. p. 111-112.

²⁶⁹ SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. **Direito Público e Sociedade Técnica**. Coimbra: Atlântida, 1969, p. 21.

²⁷⁰ COSTA. **História do Direito em Perspectiva**. p. 66.

A doutrina mais madura do Estado de direito afirmará que os direitos dos indivíduos se fundam sobre um ato soberano de autolimitação do Estado. Isso acontece tanto com os direitos negativos como com os positivos. Em concreto, se as liberdades se fundam nas normas do Estado, deve-se admitir que só há um direito fundamental, o de ser tratado conforme as leis do Estado.²⁷¹

Toda a problemática das liberdades se reduz à ação judicial que se pode invocar em caso em que alguém viole um direito individual fundamentado na lei. A justiça administrativa é um remédio contra os atos arbitrários da administração pública, a qual foi projetada e estruturada para não comprometer o princípio básico da soberania do Estado, em que não podia ser implicada num juízo entre pares como qualquer particular. Assim, num sistema político fundado sobre princípios de caráter estatista, é difícil que o juiz seja completamente livre para tutelar os direitos individuais no momento em que se chocam com as razões da autoridade. O juiz não se fundamenta na Constituição, mas sim na expressão da soberania do Estado, de tal forma que não pode ser um terceiro neutral.²⁷²

Na experiência estadunidense desde a Constituição Federal de 1787, o conceito do poder constituinte se une desde o início ao de rigidez constitucional, ou seja, à existência de regras fixas que devem ser defendidas do possível arbítrio do legislador para garantir as liberdades e os direitos dos indivíduos.²⁷³ O juiz Marshall no famoso caso *Marbury vs Madison* em 1803 considerou que o governo dos Estados Unidos era do tipo em que os poderes da legislatura estão bem definidos e limitados e por isso se adotou uma Constituição escrita para que estas limitações não pudessem ser mal interpretadas ou esquecidas. Depois o juiz Marshall se pergunta:

¿Para qué fin están limitados los poderes y para qué fin tal limitación se pone por escrito si dichos limites pudieran ser transgredidos en cualquier momento por aquellos a quienes se busca restringir? La distinción entre un gobierno con poderes limitados y otro con poderes ilimitados desaparece si estos límites no obligan a los individuos sobre quienes se imponen, y si los actos prohibidos y aquellos permitidos tienen la misma obligatoriedad. [...] la Constitución es superior a cualquier acto ordinario de la legislatura; [...] (lo contrario significaría otorgar) a la legislatura una omnipotencia real y practica [...] significaría lo mismo que prescribir limitaciones y declarar que estas pueden ser transgredidas a voluntad [...] lo que, en conjunto socavaría el funcionamiento mismo de todas las Constituciones escritas.²⁷⁴

²⁷¹ FIORAVANTI. **Los derechos fundamentales**. p. 118-120.

²⁷² FIORAVANTI. **Los derechos fundamentales**. p. 120.

²⁷³ FIORAVANTI. **Los derechos fundamentales**. p. 90.

²⁷⁴ BREWER-CARÍAS. **Reflexiones sobre la Revolución ...** p. 92-93.

Dessa forma, a Constituição norte-americana está construída sobre o princípio de *checks and balances*, procurando que não exista um poder supremo, mas sim que existam poderes autorizados pela Constituição e em equilíbrio entre eles. O legislativo tem o poder de veto do Presidente, o Presidente não pode exercer algumas das mais importantes funções sem o consenso do Congresso e todos devem levar em conta o poder dos juizes na aplicação da Constituição. Adicionalmente, a eleição do bicameralismo é uma eleição que dá equilíbrio.²⁷⁵

No sistema anglo-saxão, a soberania do Estado não é ilimitada, porque a existência de diversos poderes com competência para exercer funções de veto sobre os outros poderes permite que a soberania esteja concentrada na Constituição, que deve ser respeitada por todos os poderes.

Tendo em conta os diferentes conceitos que podem existir sobre a soberania, para Jellinek, existem dois erros comuns ao analisar este conceito. O primeiro erro é a confusão da soberania do órgão com a soberania do Estado e o segundo erro é socorrer-se do conteúdo positivo do poder do Estado para preencher com ele o conceito negativo da soberania. Adicionalmente a compreensão de que a soberania não é uma categoria absoluta, mas histórica, é um resultado da maior importância para decidir se a soberania constitui ou não um elemento essencial do Estado.²⁷⁶

Como vimos, a evolução histórica da soberania demonstra que esta significou a negação de toda subordinação ou limitação ao Estado por qualquer outro poder. A soberania permitiu designar um poder ilimitado e ilimitável que era absoluto, já que ninguém poderia limitá-lo, mesmo o próprio Estado. Por isto a autolimitação é, segundo a teoria do direito natural, inseparável do caráter de soberania. Se existem limitações para o Estado estas serão morais, mas jamais de natureza jurídica.

Para Jellinek, é preciso resolver este ponto porque a soberania é fundamentalmente um conceito jurídico, e por ser um conceito jurídico o Estado encontra limitação jurídica na existência de uma ordem determinada que deve também ser respeitada por ele.²⁷⁷

O Estado pode eleger a Constituição que vai ter, mas deve ter alguma, já que é essencial que o Estado tenha uma ordem jurídica e, em decorrência, a doutrina do poder absoluto é contestada pelo Estado de Direito Constitucional, que se caracteriza pela

²⁷⁵ FIORAVANTI. *Los derechos fundamentales*. p. 92.

²⁷⁶ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 432.

²⁷⁷ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 433-434.

racionalização, limitação e objetivação do poder, com base na teoria da separação dos poderes e a soberania da Constituição, como expressão da vontade geral do povo. Assim, quando o Estado promulga uma lei, conforme os parâmetros estabelecidos na Constituição, a lei obriga tanto aos indivíduos como ao Estado quem deve cumprir as normas do ordenamento jurídico. Esta submissão do Estado à lei não é uma obrigação moral, mas sim jurídica.

Portanto, só sobre a concepção de que o Estado também se obriga juridicamente conforme os parâmetros do ordenamento jurídico é possível retirar do conceito de soberania a errônea concepção de seu caráter ilimitável e absoluto e transformar-lo em um conceito jurídico que corresponda às novas concepções do direito positivo.²⁷⁸

Jellinek define a soberania como o poder de um Estado, em virtude do qual corresponde exclusivamente a este a capacidade de determinar-se juridicamente e de obrigar-se a si mesmo. O sentido negativo de soberania aparece com a impossibilidade de limitar juridicamente a própria vontade do Estado mediante um poder estranho, seja ou não este poder de um Estado. O sentido positivo da soberania consiste na capacidade exclusiva que tem o Estado de estabelecer, em virtude de sua vontade soberana, o conteúdo de seu ordenamento jurídico. Assim, ao afirmar que o poder soberano não tem limites, quer dizer, unicamente, que nenhum outro poder diferente do Estado pode impedir juridicamente ou modificar sua própria ordem jurídica.²⁷⁹

Nesses termos, esta definição de soberania é puramente formal, já que não diz nada sobre o conteúdo que deve ter o ordenamento jurídico, nem tampouco especifica que tipo de limitações deve ter o Estado para ser considerado legítimo.

4.1.4. A soberania no Estado de Direito Constitucional e a ordem internacional

Na Europa continental, Kelsen, no século XX, consegue pioneiramente superar o problema não resolvido do século XIX sobre os limites ao Poder Legislativo e Executivo, ao evidenciar que o Estado é uma ordem jurídica, que se compõe de normas, que não são todas iguais nem igualmente gerais.²⁸⁰

²⁷⁸ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 437.

²⁷⁹ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 438.

²⁸⁰ COSTA. *História do Direito em Perspectiva*. p. 67.

O sistema de normas que se apresenta como uma ordem jurídica não é válida por ter um determinado conteúdo, mas sim porque é criada por uma forma determinada, fixada por uma norma fundamental pressuposta (hipotética), que é a Constituição.²⁸¹ Kelsen explica a norma fundamental assim:

[...] a norma fundamental é aquela norma que é pressuposta quando o costume, a traves do qual a Constituição surgiu, ou quando o ato constituinte (produtor da Constituição) posto conscientemente por determinados indivíduos são objetivamente interpretados como fatos produtores de normas; quando – no ultimo caso- o individuo ou a assembleia de indivíduos que instituíram a Constituição sobre a qual a ordem jurídica assenta são considerados como autoridade legislativa.²⁸²

Para Kelsen, a norma hipotética não está situada propriamente dentro do sistema das proposições jurídicas positivas, porque fundamenta o sistema; e, portanto, não é uma norma positiva, mas suposta, constitutiva da unidade de todas as normas positivas.

A princípio, o Estado é soberano no momento em que são dadas como certas normas jurídico-positivas que não são suscetíveis de ulterior fundamentação. Que o Estado seja soberano significa que exclui, desde o início, a possibilidade de questionar-se sobre a validez da ordem jurídica estatal, constituído pela norma fundamental. O Estado é uma ordem suprema que não tem sobre si nenhuma ordem superior, pois a validez da ordem jurídica estatal não deriva de nenhuma norma supraestatal.²⁸³

A soberania é a expressão da unidade do Estado, mediante a exclusiva validez da ordem jurídica que deve ser única para evitar contradições. Por tanto, a ordem jurídica é autônoma e independente, não derivada nem suscetível de ser referida por nenhum sistema ulterior. A soberania é a expressão da unidade do sistema do direito e a pureza do conhecimento jurídico.²⁸⁴

Contudo, a contradição fundamental aparece quando analisamos a posição do Estado perante a outros Estados. Isto porque a existência de outros Estados prova que o mundo do Direito não termina nos limites da ordem jurídica estatal.²⁸⁵

Para Kelsen, a ideia de que o Estado seja soberano só no interior, enquanto no exterior, isto é, na ordem internacional, é unicamente independente por ser um poder

²⁸¹ KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução: João Baptista Machado. 8ª Ed. São Paulo: Martinsfontes. 2009. p, 221.

²⁸² KELSEN. **Teoria Pura do Direito**. p, 221-222.

²⁸³ KELSEN. **Teoría General del Estado**. p, 133-136.

²⁸⁴ KELSEN. **Teoría General del Estado**. p, 137.

²⁸⁵ KELSEN. **Teoría General del Estado**. p, 157.

coordenado com outros Estados situados fora da sua esfera de ação, só é possível sob a suposição de que os Estados estejam coordenados mediante uma ordem superior (o Direito internacional) que determina suas relações recíprocas e assinala para cada Estado o lugar que cada um deve ocupar dentro do sistema na ordem internacional.²⁸⁶

Assim, a existência de uma ordem jurídica comum para todos os Estados evidencia que a soberania não é outra coisa que o Direito objetivo internacional, incluída a ordem jurídica do Estado, garantido pelo Direito internacional, já que desse modo, são protegidos os interesses de cada Estado ou, mais concretamente, os interesses dos homens que constituem cada Estado. A soberania cujo conceito expressa a unidade do sistema normativo converte-se em símbolo do sistema e deixa de ser uma propriedade dos Estados.²⁸⁷

A teoria do reconhecimento entre os Estados ajuda a fortalecer a unidade do sistema do Direito internacional, porque para que um Estado seja válido ante a comunidade jurídica de Estados e, em especial, ante o Estado próprio, deve ser reconhecido por este.²⁸⁸

Para Kelsen, o Estado foi soberano no início da evolução histórica, como Estado autocrático ou Monarquia absoluta, mas na medida em que a democracia deslocou a autocracia, o Direito se tem colocado pouco a pouco acima do Estado, até que no Estado moderno *a soberania é do Direito e não do Estado*.²⁸⁹

Porém, não todos estão de acordo com transladar a soberania do Estado ao Direito. Um dos argumentos mais fortes a favor da afirmação da soberania do Estado é o fato de que a ordem jurídica internacional carece de órgãos próprios encarregados de realizar uma função técnica diferenciada. Outro argumento afirma que no caso da legislação o Estado é soberano porque não está submetido a um legislador estranho, mas sim ele mesmo é seu próprio legislador (tanto na ordem interna como externa). Igualmente, o Estado não está submetido a nenhum órgão executivo alheio.²⁹⁰

Os contra-argumentos afirmam que o Estado tem essa aparente independência e autonomia porque o Direito internacional o permite e protege a todos os Estados de intervenções ilegítimas de outros Estados, especialmente no século XX, como veremos mais adiante.

²⁸⁶ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p, 138.

²⁸⁷ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p, 144.

²⁸⁸ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p, 158.

²⁸⁹ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p, 141.

²⁹⁰ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p, 145.

A falta de órgãos do Direito internacional para a realização de funções especializadas não significa de forma alguma que careça deles, mas sim que a ordem jurídica internacional se suporta nos órgãos e funcionários que pertencem aos diversos Estados, respeitando em todo momento as diversas ordens jurídicas existentes em cada território.

Por tanto, o Estado é soberano no sentido formal da palavra, já que a existência de uma ordem internacional superior aos Estados implica que os Estados devem garantir o respeito em seus territórios não só da ordem jurídica estatal como também da ordem jurídica internacional. Isto implica que o conteúdo da Constituição e da ordem jurídica estatal está condicionado pelos pressupostos da ordem jurídica internacional, para que o Estado seja reconhecido como legítimo na comunidade internacional.

A suposição de que as normas do Direito internacional constituem uma ordem jurídica totalitária superior aos Estados, que coordena a todos e que delimita os respectivos âmbitos de validade (ainda que também inclua todas as ordens estatais como ordens jurídicas válidas), implica que nenhum Estado é soberano, pois todos estão submetidos na mesma medida à ordem da comunidade jurídica internacional, na qual reside toda a soberania.²⁹¹ A respeito Kelsen afirma:

El Derecho internacional establece no solamente el comienzo, sino el término de validez del orden jurídico estatal, desde el momento que la norma determinante del hecho fundamental del Estado contiene el requisito de eficacia. Si el Derecho de un Estado pierde su eficacia porque en lugar de la ideología hasta entonces dominante triunfa una ideología nueva – por ejemplo, en caso de revolución-, entonces comienza con arreglo al Derecho internacional, la validez del contenido de la nueva ideología, que posee la eficacia necesaria. Es una norma del Derecho internacional, universalmente admitida que la revolución triunfante o el usurpador victorioso se convierten en poder legítimo.²⁹²

Assim, o Direito internacional legitima a ordem jurídica dos Estados quando reconhece a existência dos Estados e, portanto, reconhece a existência de uma ordem jurídica parcial do sistema universal do Direito. O fato de que a soberania esteja concentrada no Direito internacional tem consequências relevantes na era da globalização e as novas tecnologias, como analisaremos na sequência.

²⁹¹ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p. 162.

²⁹² KELSEN. *Teoría General del Estado*. p. 167.

4.1.5. A soberania na era da globalização e as novas tecnologias

Os diferentes significados que teve a soberania ao longo da história demonstram como as teorias sobre o Estado procuraram conceder um valor absoluto a este conceito, com a finalidade de centralizar todo o poder no Estado, deslegitimando, assim, qualquer outra comunidade que tivesse pretensões de poder sobre a sociedade.

Ainda que Jellinek e Kelsen tivessem delimitado objetiva e cientificamente o conceito de soberania, conforme os efeitos jurídicos que este conceito pode ter no ordenamento jurídico estatal e internacional, também se evidencia, na atualidade, que a soberania continua sendo utilizada com propósitos políticos, especialmente quando os governantes chamam a fortalecer e centralizar o poder efetivo do Estado ante outros Estados ou comunidades políticas, sem levar em conta que na era global o fortalecimento da soberania de um Estado implica obrigatoriamente o desvanecimento da soberania de outro Estado.

Como vimos no segundo capítulo, desde finais do século XX diversos fatores ajudaram a fortalecer o espaço global, permitindo que os indivíduos não estejam limitados pelo território ou, em alguns casos, pelo ordenamento jurídico do Estado em territórios específicos. As novas tecnologias permitem o acesso a espaços globais que conectam diversos territórios, grupos e indivíduos, sem que os Estados tenham capacidade de controlar ou regular o que acontece dentro de suas fronteiras. Os riscos tecnológicos, que não respeitam as fronteiras dos Estados, obrigam a que os Estados devam colaborar e cooperar cada vez mais entre eles para garantir um mínimo de efetividade na solução dos problemas globais que afetam aos cidadãos de diversos Estados, de múltiplas formas.

Adicionalmente, o surgimento de poderosos atores globais, tais como as empresas multinacionais, as organizações da sociedade civil, os movimentos sociais em rede e os grupos à margem da lei, evidenciam que o Estado já não é o único ator relevante no espaço global, ainda que os Estados continuem sendo os únicos sujeitos jurídicos do Direito Internacional Público.

Muitos autores afirmam que essas mudanças indicam o final da soberania²⁹³, também o crepúsculo da soberania²⁹⁴; mas a ideia do “final da soberania” faz parte de

²⁹³ SCHOLTE, J.A. **Globalization** – A Critical Introduction. Londres: Macmillan. 2000. p. 138 Apud. SØRENSEN, Georg. **La Transformación del Estado**. Más allá del mito del repliegue. Traducción: Ramón Cotarelo. Valencia: Tirant lo Blanch. 2010. p. 129-135.

um erro conceitual que identifica a soberania com a capacidade do Estado de impor o poder absoluto, conforme as definições dadas por Bodin e Hobbes, nos Estados monárquicos absolutistas, conceito que, como vimos, já foi superado pela doutrina do Estado de Direito Constitucional.

A ideia de impor o poder absoluto aparece especialmente em momentos de crise quando os governantes tentam impor a ordem jurídica do Estado sobre a ordem jurídica de outros Estados ou da ordem internacional. Aqui consideramos importante diferenciar entre as ações legítimas e ilegítimas dos Estados, pois toda ação estatal para ser legítima deve estar de acordo com o Direito internacional e o Direito interno dos Estados, em razão do que a soberania na atualidade se concentra no Direito e, em decorrência, todos os Estados estão obrigados a respeitar o Direito vigente.

Para outros autores, a soberania chega a seu fim porque, na era da globalização, a soberania e o universalismo são simplesmente incompatíveis, como são também incompatíveis a globalização e o Estado-nação.²⁹⁵ Em nosso entendimento, a diversidade de Estados e culturas existentes na atualidade impede que exista verdadeiramente uma ordem universal, que não leve em conta a existência das particularidades próprias em cada cultura e em cada Estado.

Portanto, os Estados são atores fundamentais para a obtenção de equilíbrios e pontos de convergência na era da globalização, já que a ordem jurídica internacional se constrói mediante a participação de todos os Estados, a princípio, em igualdade de condições.

Quando a comunidade internacional finalmente obtém acordos, os Estados devem incluir esses acordos nos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais, para o efetivo cumprimento desses mandatos. Em decorrência, os Estados são atores importantes dentro do processo de globalização, pois representam a cultura e as tradições de grupos específicos, que não podem ser igualados tão facilmente a outras culturas, isto é, com outros Estados, pela globalização.

Adicionalmente, em capítulos anteriores também se enfatizou o fato de que a globalização foi possível em razão dos acordos realizados pelos Estados para a construção de uma ordem jurídica internacional amigável à globalização e ao comércio internacional.

²⁹⁴ WRISTON, W.B. **The Twilight of Sovereignty: How the Information Revolution is Transforming our World**. New York: Charles Scribner's Sons. 1992 Apud. SØRENSEN. **La Transformación del Estado**. p. 129-135.

²⁹⁵ DOMINGO, Rafael. **El Derecho global**. Génesis y Evolución. Medellín: Diké. 2009. p. 115.

Assim, a soberania do Estado como *autonomia constitucional* diante de outros Estados continua sendo certa, pois este é o princípio dominante da organização política no sistema internacional. Nesse sentido, a soberania continua sendo um elemento estável que dá continuidade aos ordenamentos jurídicos internos, conforme as regras estabelecidas na Constituição e no Direito internacional.

Os Estados negociam com sua soberania, ou seja, negociam com sua autoridade política territorial de regulação e controle, já que essas negociações permitem aos Estados influir na regulação dos assuntos internos de outros Estados, conforme seus interesses, em um jogo político de reciprocidade internacional.

Os Estados aceitam as regulações supranacionais em prol de seus interesses porque os Estados são a fonte das regulações e as negociações podem outorgar maior influência sobre outros Estados. Entretanto, as duas regras centrais da soberania clássica relativas à não intervenção e à reciprocidade estão mudando na era da globalização para a “intervenção regulada” e a “reciprocidade cooperativa” (especialmente no caso da União Europeia).²⁹⁶

Por outro lado, consideramos importante ressaltar que o conceito de soberania também continua sendo relevante para os países mais fracos da comunidade internacional, que na atualidade não devem lutar no exterior pelo direito de controlar o território e manter o próprio governo.

A soberania compreendida como autonomia constitucional prove o direito formal de controle sobre o território, o governo e os cidadãos, o que constitui um recurso valioso para negociar. As intervenções nos Estados soberanos não podem realizar-se sem considerar o Direito internacional e, por isso é preciso justificar todo ato de intervenção.

Formalmente a soberania outorga ao governo o poder supremo em assuntos internos. A importância que os governantes dos Estados fracos dão à soberania revela o desejo de ser tratados como iguais na sociedade internacional de Estados, de ser reconhecidos como pares dos demais Estados e ter voto na Assembleia Geral da ONU, assim como acesso a todas as organizações internacionais.²⁹⁷

Porém, a sociedade internacional é desigual, e os Estados mais fracos se encontram em desvantagem ante os Estados mais fortes. Para compreender esta realidade, é necessário realizar algumas observações sobre a sociedade internacional.

²⁹⁶ SØRENSEN. *La Transformación del Estado*. p. 129-135.

²⁹⁷ SØRENSEN. *La Transformación del Estado*. p. 137-138.

A sociedade internacional nasce com a Paz de Westphalia em 1648, quando os Estados europeus acordaram dar início a um sistema de Estados nacionais europeus, cortando todo o laço com o Papado católico.

Desde a constituição da sociedade internacional, esta se caracterizou por sua homogeneidade, pois estava composta só por Estados europeus, o que facilitou que o ordenamento jurídico não tivesse contradições internas.

Gutierrez Espada ressalta três aspectos fundamentais nesta primeira etapa da sociedade internacional. O primeiro aspecto é que o Direito Internacional Público estava integrado fundamentalmente por normas negativas ou de delimitação da esfera de soberania de cada Estado. Portanto, não existiam normas positivas destinadas a regular e promover a cooperação interestatal. Unicamente as disposições relativas ao Direito diplomático e consular revelavam um nível mínimo de cooperação entre Estados.²⁹⁸

O segundo aspecto a ressaltar trata do fato de que no ordenamento internacional o uso da força armada não se considerava como um fato ilícito. A guerra era um dos procedimentos que os Estados podiam utilizar para a defesa de seus direitos. Esse ordenamento jurídico considerava legítima a colonização pelos Estados de coletividades “não civilizadas”. Por exemplo, a Ata Geral de Berlin, de 26 de fevereiro de 1885, sancionou como legítima a repartição colonial de África em treze Estados, regulando as esferas de suas soberanias coloniais efetivas.²⁹⁹

Até a Primeira Guerra Mundial a sociedade internacional se caracterizou por ser homogênea e reduzida, pois ela estava composta por 43 Estados³⁰⁰ de Europa e de América, sendo o Japão o único Estado do resto do mundo que fazia parte da sociedade internacional. O Pacto da Sociedade de Nações de 1919 estabeleceu um sistema de mandatos (Classificados em três grupos A, B y C) para que as colônias dos Estados que perderam a guerra, em particular as colônias alemãs e os territórios turcos de Síria, Palestina e Mesopotâmia, se confiassem a uma espécie de tutela que, em nome da

²⁹⁸ GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo. **Derecho Internacional Público**. Madrid: Trotta. 1995. p. 22.

²⁹⁹ GUTIERREZ ESPADA. **Derecho Internacional Público**. p. 23.

³⁰⁰ Los 21 Estados europeos: seis grandes potencias (Alemania, Austria-Hungría, Francia, Inglaterra, Italia y Rusia) y quince Estados menores (Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Dinamarca, Noruega, Suecia, España, Portugal, suiza, Bulgaria, Rumania, Serbia, Montenegro, Grecia y Turquía). – Los 21 Estados americanos: Estados Unidos, México, Guatemala, el Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Bolivia, Uruguay, Paraguay, Brasil, Cuba, Haití y la República Dominicana. De Asia el Japón es el único que forma parte de la comunidad internacional; China, Persia y Siam no se han adherido aun completamente a ella, y fuera están todavía Afganistán, los Estados independientes de Himalaya, Bután y Nepal y los pequeños Estados árabes. Los Estados africanos de Liberia y Abisinia pueden considerarse como muy próximos a la comunidad internacional pero no están aun completamente unidos a ella. GUTIERREZ ESPADA. **Derecho Internacional Público**. p. 21.

Sociedade de Nações, colocava a responsabilidade de tutela em determinados Estados (mandatários).

Posteriormente, a Resolução 1514 e 1541 de 1960, da Assembleia Geral das Nações Unidas, declarou a concessão de independência aos países e povos coloniais ³⁰¹ e, como consequência deste grande processo de descolonização, a sociedade internacional passou de 43 Estados em 1914 a 193 em 2011³⁰².

Na atualidade, a sociedade internacional é heterogênea, e a grande distância que separa aos Estados desenvolvidos dos Estados em via de desenvolvimento continua aumentando com os avanços tecnológicos e o fortalecimento da globalização.

A heterogeneidade da sociedade internacional contemporânea constitui um dado essencial para compreender a magnitude das dificuldades e os desafios que tem a ordem jurídica internacional para estabelecer princípios que sejam comuns a todos os Estados, assim como regras de jogo claras e homogêneas junto a órgãos internacionais comuns e fortes, aceitados por todos os Estados-membros da comunidade internacional.

A falta de consenso entre os Estados para estabelecer regras mínimas que regulem o ordenamento jurídico internacional na era da globalização e as novas tecnologias contribui para que a desordem global aumente com o passar do tempo e, em decorrência, causa também o surgimento de profundos questionamentos sobre a ordem jurídica internacional e a ordem jurídica interna dos Estados, pelo fato de nenhuma das ordens jurídicas não ter capacidade suficiente para enfrentar os problemas que impõem a globalização e as novas tecnologias no século XXI.

Na atualidade, é fácil encontrar incoerências entre a ordem jurídica internacional e as ordens jurídicas estatais, além das dificuldades próprias para estabelecer uma ordem jurídica bem organizada em razão das múltiplas áreas da atividade humana que devem ser reguladas na era da globalização.

Se a soberania deve estar concentrada no Direito internacional e no Direito interno dos Estados, torna-se fundamental procurar mecanismos que permitam maior coerência entre as diferentes ordens jurídicas, além de procurar mecanismos para lograr maior efetividade das ordens jurídicas nos diferentes territórios.

Adicionalmente, a falta de regulação de setores relevantes para o desenvolvimento e o equilíbrio dos Estados contribui para que os processos globais

³⁰¹ GUTIERREZ ESPADA. **Derecho Internacional Público**. p. 25.

³⁰² ONU. Crecimiento de numero de Estados Miembro de las Naciones Unidas desde 1945 al presente. Disponível em: <http://www.un.org/es/members/growth.shtml> Acesso em: 03/04/2013.

aumentem as desigualdades ao redor do mundo, já que as atividades realizadas no espaço global têm a capacidade de fugir rapidamente dos territórios, sem maior consideração sobre as consequências e responsabilidades de atores poderosos diante de populações enfraquecidas, que não contam com regulações mínimas sobre seus interesses no espaço global e, em alguns casos, no espaço local.

Na sequência analisaremos as transformações acontecidas no conceito de território, o segundo elemento que constitui o Estado moderno.

4.2. AS TRANSFORMAÇÕES NO CONCEITO DE TERRITÓRIO

A terra onde existe a comunidade do Estado, considerada desde seu aspecto jurídico, se denomina território. O território é um elemento importante na construção jurídica do Estado, porque sobre ele se encontra a população e conforme os limites do território o Estado exerce seu poder soberano sobre as pessoas e as atividades que estas realizam. Para Capella, o território é fundamental na organização do Estado moderno porque:

Ante todo, el estado establece una clara implantación territorial del dominio, al acabar con las fronteras «s» internas – proceso que en España iniciaron los Borbones – y arrinconar la idea de una vinculación personal, o por lazos de parentesco, del poder, que corresponde a estadios evolutivos anteriores. [...] A este modo moderno de implantación de poder le corresponde una división o fragmentación del territorio a efectos administrativos, pues las jurisdicciones feudales resultan inservibles. Las circunscripciones territoriales pueden ser de diverso tipo y extensión: departamentos y prefecturas en Francia, regiones y provincias en España, condados en Inglaterra y de ahí también en los Estados Unidos, comarcas, etc.³⁰³

No Estado moderno, o território apresenta duas características bem definidas, que são: a estabilidade e a limitação. O território é estável porque a coletividade nacional está instalada sobre ele de forma permanente, isto é, a população, em geral é sedentária e se estabelece no território de forma constante. Por outro lado, o território também é limitado, porque tem fronteiras e limites precisos e fixos que determinam até onde chega a competência do Estado. Adicionalmente, o conceito de território é bastante extenso, porque, além da superfície terrestre e o mar territorial, abarca duas prolongações verticais, que são o subsolo e o espaço aéreo situado sobre a superfície do Estado.³⁰⁴

³⁰³ CAPELLA. *Fruta prohibida*. p. 125-126.

³⁰⁴ ROUSSEAU. *Derecho Internacional Público*. p. 89-90.

Para analisar as transformações verificadas no conceito do território, analisaremos primeiro a teoria do território como elemento constitutivo do Estado, para posteriormente comparar esta teoria com a teoria do território como âmbito espacial da validade da ordem jurídica do Estado, e, finalmente, estudaremos as transformações acontecidas no território na era da globalização e as novas tecnologias.

4.2.1. A teoria do território como elemento constitutivo do Estado.

A teoria mais simples sobre o território considera que este é um elemento subjetivo do Estado personificado, que faz parte integral de sua natureza e, portanto, o território influi no exercício do poder soberano do Estado. Jellinek define o território como:

La tierra sobre la que se levanta la comunidad Estado, considerada desde su aspecto jurídico, significa el espacio³⁰⁵ en que el poder del Estado puede desarrollar su actividad específica, o sea, la del poder público. En este sentido jurídico, la tierra se denomina territorio.³⁰⁶

A significação jurídica do território tem duas consequências para Jellinek. A consequência negativa indica que se proíbe a qualquer outro poder não submetido ao Estado exercer funções de autoridade no território sem autorização expressa dele. A consequência positiva trata do poder que tem o Estado sobre as pessoas que se encontram dentro do território.³⁰⁷

A necessidade de um território determinado para que possa existir um Estado tem sido reconhecida em tempos modernos, porque na antiguidade o Estado se concebia como uma comunidade de cidadãos cuja identidade não estava necessariamente relacionada à residência destes.³⁰⁸

Especialmente, desde a Paz de Westphalia em 1648 os Estados europeus reconheceram a existência de territórios bem delimitados, dando nascimento aos Estados-nação e à soberania nacional dentro de territórios delimitados. Portanto, o conceito de soberania está profundamente ligado à delimitação de um território onde o Estado ou o soberano tem competência para impor sua autoridade.

³⁰⁵ O como Zitelmann lo llama, Int. Pr. R., 91, con frase gráfica, “el escenario del poder de autoridad”.

³⁰⁶ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 368.

³⁰⁷ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 368.

³⁰⁸ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 369.

A indivisibilidade do Estado e da soberania foi concebida inicialmente como indivisibilidade do território. O Estado moderno adquire este caráter sedentário peculiar de seus membros, considerando que toda atividade só pode acontecer dentro de um espaço determinado de território.

No início da modernidade, os hábitos nômades foram mal considerados. A cidadania estava relacionada com o sedentarismo, e a falta de “domicílio fixo” ou o não pertencimento a um “Estado” implicava a exclusão da comunidade respeitosa da lei e protegida por ela, e com frequência condenava os infratores nômades à discriminação legal,³⁰⁹ como foi o caso dos judeus e dos ciganos em Europa.

Assim, o território estabelece o espaço onde o Estado pode exercer sua soberania, dentro dos limites definidos previamente. Em decorrência, toda pessoa que se encontre dentro dos limites do Estado, seja nacional ou estrangeira, deve respeitar a autoridade do Estado. Por isso, dentro do território podem existir várias associações e corporações de pessoas, mas todas devem respeitar a autoridade soberana e única do Estado.

Entretanto, desde um início, existiram várias exceções a esta regra, já que esta teoria não explica de forma satisfatória situações e fenômenos do Direito internacional que afetam o território, como quando vários Estados reclamam exercer soberania sobre um mesmo território, ou quando mediante atos bilaterais do direito internacional um Estado autoriza a outro Estado a utilizar seu território para fins específicos. Também não explica a ocupação militar de um Estado sobre outro.

Na teoria do território como elemento constitutivo do Estado, quando se cometem violações sobre o território do Estado, no Direito internacional, se comete uma violação contra a personalidade mesma do Estado, isto é, não se entende que exista perturbação na posse ou no *dominium* do território como no direito privado, mas sim que se afeta diretamente a *personalidade do Estado*, especialmente seu *imperium*.³¹⁰

Para Jellinek, o reconhecimento de que a relação do Estado com o território é de caráter pessoal e não jurídico real é importante para a doutrina moderna do Direito, porque a concepção do território como direito real conduz à confusão entre o poder

³⁰⁹ BAUMAN, Zygmunt. **Modernidad líquida**. 1ª Ed. 10ª reimp. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2009. p. 18.

³¹⁰ Preuss dice muy acertadamente, Gemeinde, p.394, que “la violación del territorio del Estado es una violación del Estado mismo, no de un objeto de la propiedad de éste. Corresponde en cierto modo a una lesión corporal, y no se trata de un delito contra la propiedad”. JELLINEK. **Teoría General del Estado**. p. 371.

público e a propriedade. Essa confusão entre o *dominium e o imperium* pode classificar-se como a característica da concepção prática que a Idade Média teve sobre o Estado.³¹¹

A teoria do direito real de soberania defendida por Laband não é convincente porque a soberania consiste no poder de mando e só podem ser mandados os seres humanos não o território. Portanto, a soberania estatal não pode ser exercida sobre um território, de forma independentemente das pessoas, dos fatos e das atividades que se realizam no território.³¹²

Posteriormente, Kelsen ao desenvolver o conceito do Estado como um sistema de normas, cujo *conteúdo essencial é a conduta humana*, admite implicitamente que o espaço e o tempo são também conteúdos das normas, já que as normas do Direito se caracterizam por serem mandatos sobre homens que devem realizar atividades em determinados espaços e momentos. Assim, a validade das normas constitutivas da ordem do Estado é uma validade espaço-temporal, o que conduz à teoria do território como âmbito espacial da validade da ordem jurídica, que se apresenta na sequência.

4.2.2. A teoria do Estado como âmbito espacial da validade da ordem jurídica

A validade de um sistema normativo que constitui uma ordem jurídica estatal se limita, a princípio, a um determinado território. Os fatos e as diferentes atividades que regulam as normas devem acontecer em um território determinado. Portanto, a existência de limites entre os diferentes sistemas normativos permite a simultaneidade de várias ordens jurídicas válidas, sem conflitos entre os Estados devido à variedade dos conteúdos que podem ter as ordens jurídicas de diferentes Estados.³¹³

Precisamente, uma função específica do Direito internacional é a delimitação dos âmbitos de validade de cada ordem jurídica, para evitar confrontos entre os Estados, isto é, confrontos entre ordens jurídicas válidas.

Aqui, consideramos importante ressaltar que Kelsen, na Teoria Pura do Direito, diferencia entre validade e eficácia da ordem jurídica, já que considera que uma ordem jurídica é válida quando as normas são eficazes *numa consideração global*, quer dizer,

³¹¹ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 376.

³¹² ROUSSEAU. *Derecho Internacional Público*. p. 91.

³¹³ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p. 181.

são de fato observadas e aplicadas pelas pessoas. Assim, uma ordem jurídica não perde a sua validade pelo fato de uma norma jurídica singular perder a sua eficácia.³¹⁴

A diferenciação entre validade e eficácia é importante na teoria do Estado como âmbito espacial da validez da ordem jurídica, porque, justamente *o espaço que limita a validade da ordem jurídica estatal se denomina território do Estado*, e portanto, se trata do espaço da validade, não da eficácia da ordem estatal.

Isso porque o território é o espaço onde “devem” realizarem-se certos fatos, especialmente os atos coativos regulados pela ordem jurídica; e em decorrência, não é o espaço onde o fato é realizado (como o afirma a teoria do território como elemento constitutivo do Estado), que considera que o território é o cenário onde atua o poder do Estado. Para compreender esta sutil diferença na concepção do território do Estado, Kelsen afirma que o fato de que em um determinado lugar se realize um ato estatal não significa que este lugar passe a integrar o território do Estado.³¹⁵

Para Kelsen, a unidade territorial não é uma unidade natural ou geográfica. O território pode estar composto de partes separadas de outros territórios, que podem pertencer a Estados diferentes ou não pertencer a Estado algum, como no caso do alto mar.³¹⁶

O caso que se apresenta com as embaixadas e os consulados dos Estados é também um bom exemplo que mostra como as missões diplomáticas permanentes em outros Estados são reguladas pelo Direito internacional, mediante a ficção jurídica da extraterritorialidade, que considera que o território onde se encontra a missão diplomática é um prolongamento do território do país proprietário e, portanto, a ordem jurídica aplicável é a do Estado visitante, assim as atividades acontecem dentro dos limites geográficos do Estado onde a missão diplomática se encontra.

Portanto, se todas essas partes geograficamente desconexas constituem um todo unitário, isto é, um território único, deve-se única e exclusivamente a ficções jurídicas realizadas pelo Direito internacional, que outorga validade à ordem jurídica estatal em diferentes condições previamente delimitadas e coordenadas com todos os Estados.

Em decorrência, a identidade do território do Estado é a identidade da ordem jurídica do Estado e, assim, a doutrina sobre o território tem caráter puramente jurídico,

³¹⁴ KELSEN. *Teoria Pura do Direito*. p. 237.

³¹⁵ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p. 181-182.

³¹⁶ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p. 182.

e não tem nada a ver com nenhuma espécie de conhecimento geográfico ou naturalista do Estado.³¹⁷

Kelsen chama também a atenção ao fato de que as fronteiras ou os limites territoriais do Estado não constituem uma limitação absoluta, firme e incondicionada à validade espacial de uma ordem jurídica. Existem múltiplos casos em que o Estado pode realizar atos de soberania fora dos limites do território estatal, portanto, existem também casos em que o Estado cede soberania a favor de outros Estados, já que obrigatoriamente a ampliação da soberania a favor de um Estado implica a redução da soberania para outro Estado. Dessa forma, tampouco se pode afirmar que dentro do território é aplicável unicamente uma ordem jurídica estatal.

O âmbito espacial da validez de uma ordem jurídica é muito mais amplo do que o território delimitado pelas fronteiras. As fronteiras significam unicamente uma limitação regular, mas não absoluta do âmbito de validade, resultando na necessidade de reconhecer que os territórios dos diferentes Estados se penetram mutuamente.³¹⁸

Porém, em todos os casos, para que os fatos possam ser válidos como atos de um Estado determinado, esses fatos e atos devem ser qualificados conforme a ordem jurídica de cada Estado. Assim, a ordem jurídica de cada Estado deve ser considerada válida, inclusive em território estrangeiro, e, para que esta coordenação aconteça, é necessário o Direito internacional, que permite a vigência de outras ordens jurídicas sobre o mesmo território. Portanto, o Direito internacional é superior a todas as ordens jurídicas parciais, e todos os Estados estão subordinados ao Direito internacional obrigatoriamente.

Um exemplo da superioridade do direito internacional para regular e coordenar atividades na ordem global foi a regulamentação do espaço aéreo no Direito internacional. Ao respeito, o Convênio de Paris de 13 de outubro de 1919 estabeleceu que os Estados reconheçam a soberania completa e exclusiva sobre o espaço aéreo acima de seu território (no espaço que cobre a superfície terrestre e as águas territoriais). Mas o Convênio introduz também algumas *atenuações*, que permitiram o desenvolvimento do tráfego aéreo no mundo, mediante a introdução da *Liberdade de Passagem* que obrigava os Estados a conceder em tempo de paz, às aeronaves dos demais Estados contratantes, a liberdade de passagem inofensivo sobre seu território, nas condições estabelecidas pelo Convênio e com as restrições que julgará oportuno

³¹⁷ *Ibidem*.

³¹⁸ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p. 183.

impor o Estado “por razões de ordem militar ou em interesse da segurança pública”. O Convênio também introduz a *Igualdade de Trato*, que ajudou a evitar discriminações fundadas em motivos políticos, tais como a nacionalidade da aeronave.³¹⁹

Na atualidade existem inúmeros casos em que o Direito internacional limita a soberania e as fronteiras dos Estados. Outros exemplos podem encontrar-se no Direito de passagem inocente no Direito do mar, também nas limitações à realização de provas nucleares no subsolo e as regras de uso sobre o espectro eletromagnético, que atualmente é regulado pela União Internacional de Telecomunicações.

Em todos os casos a existência de processos globais que não podem limitar-se às fronteiras dos Estados evidencia a importância do Direito internacional para coordenar o desenvolvimento das atividades realizadas nos espaços globais e locais, sem transgredir os equilíbrios que devem existir entre as diferentes ordens jurídicas internas dos Estados.

4.2.3. As transformações acontecidas no território na era da globalização e as novas tecnologias

Na era da globalização e as novas tecnologias, são inúmeras as transformações acontecidas sobre os territórios devido aos diferentes fluxos que transpassam as fronteiras reais e simbólicas dos Estados.

Porém, a princípio, identificamos duas transformações relevantes que devemos levar em conta ao analisar o processo de globalização. A primeira é o aumento da cooperação entre os Estados, causando a redefinição de muitas de suas funções clássicas. A segunda transformação tem a ver com o aumento das interconexões entre diferentes territórios com ajuda das novas tecnologias, criando redes entre centros metropolitanos relevantes para o desenvolvimento de diferentes processos econômicos e sociais, o que permite que o poder seja de agora em diante extraterritorial, causando o aumento das desigualdades ao redor do mundo.

Em relação à primeira transformação, na atualidade os Estados precisam cooperar com outros Estados para enfrentar os problemas globais que afetam territórios específicos, além das fronteiras geográficas dos Estados. Para Chevallier, a perda do controle dos Estados sobre as diferentes atividades que se realizam nos territórios gera

³¹⁹ ROUSSEAU. *Derecho Internacional Público*. p. 462-464.

que os Estados devam redefinir suas funções e sua lógica de ação.³²⁰ Em capítulos anteriores já analisamos em parte as novas funções assumidas pelos Estados em função da competência global, assim como também a formação de blocos regionais que criam um mundo multipolar com diversos interesses a ser protegidos.

Portanto, aqui analisaremos a segunda transformação, que trata sobre como o aumento das interconexões e a criação de redes têm a ver com o fato de comprovar como, na atualidade, os principais centros metropolitanos ao redor do mundo estão conectados em rede, para competir no mercado global, criando territórios supervalorados em contraste a territórios infravalorados pelo sistema capitalista.

As redes são conformadas mediante a identificação de centros de produção e consumo em setores específicos, o que permite que determinados centros de mando e controle sejam capazes de coordenar, dirigir e gerir diferentes atividades interconectadas de forma simultânea e em tempo real, sem que a distância seja um fator relevante para o funcionamento das redes.

Como mencionamos anteriormente, as redes globais se caracterizam por sua flexibilidade e capacidade de adaptação às mudanças do mercado na competência global, conforme os objetivos determinados pela rede, os quais podem ser de todo tipo (legais ou ilegais, justos ou injustos). Portanto, a descontinuidade geográfica é uma das características dos processos de produção e de consumo ao redor do mundo.

Na atualidade, não é importante onde possa estar quem emite a ordem. A distinção entre perto e longe foi praticamente extinta pelas novas tecnologias e lógicas de gestão na era da globalização. Portanto, decisões tomadas nas principais capitais metropolitanas podem afetar seriamente economias, sociedades e governos ao redor do mundo, sem que exista conexão geográfica entre o processo de tomada de decisão e os efeitos colaterais das decisões.

Aparentemente, a principal técnica de poder é agora fugir de qualquer confinamento territorial e dos incômodos trâmites que representam construir e manter a ordem entre diferentes grupos de interesses, evitando qualquer responsabilidade ou necessidade de enfrentar as consequências pelos atos realizados.³²¹

A possibilidade de fugir de qualquer confinamento territorial se limita a uma poderosa elite global, que concentra e movimenta o capital ao redor do mundo, com

³²⁰ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 87.

³²¹ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidad líquida*. 1ª Ed. 10ª reimp. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica. 2009. p. 16-17.

ajuda de uma ordem global desregulada que outorga total liberdade à iniciativa privada interessada em aumentar a produtividade e competitividade de regiões em detrimento de outras.

O poder de mover-se com a velocidade de um “click” possibilita que o tempo requerido para o movimento dos ingredientes essenciais de qualquer transação ou comunicação seja reduzido à instantaneidade. Na prática, o poder na atualidade é extraterritorial e já não está atado, nem detido pela resistência das fronteiras geográficas do espaço.³²² Bauman descreve a instantaneidade e extraterritorialidade do poder assim:

Aferrarse al suelo no es tan importante si ese suelo puede ser alcanzado y abandonado a voluntad, en poco o en casi ningún tiempo. Por otro lado, aferrarse demasiado cargándose de compromisos mutuamente inquebrantables, puede resultar positivamente perjudicial, mientras que las nuevas oportunidades aparecen en cualquier otra parte [...] hoy, lo que da ganancia es la desenfrenada velocidad de circulación, reciclado, envejecimiento, descarte y remplazo – no la durabilidad ni la duradera confiabilidad del producto-. En una notable inversión de la tradición de más de un milenio, los encumbrados y poderosos de hoy son quienes rechazan y evitan lo durable y celebran lo efímero, mientras los que ocupan el lugar más bajo – contra todo lo esperable- luchan desesperadamente para lograr que sus frágiles, vulnerables y efímeras posesiones duren más y les rindan servicios duraderos.³²³

Para Jim MacLaughlin citado por Bauman, a era moderna significou, entre outras coisas, o ataque consistente e sistemático dos “estabelecidos” (convertidos a modos de vida sedentários) contra os estilos de vida nômades, completamente despreocupados pelas limitações territoriais do emergente Estado moderno.³²⁴ Mas, evidentemente, a época do domínio do sedentário sobre o nômade tende a finalizar, pois, na era da globalização e as novas tecnologias, a maioria sedentária é governada por uma elite nômade e extraterritorial.

Na atualidade, as megacidades concentram tanto o melhor como o pior das sociedades, já que estes conglomerados têm a capacidade de se conectar no exterior com redes globais e segmentos relevantes dos países, de forma instantânea, enquanto estão desconectadas no seu interior das populações locais que são funcionalmente desnecessárias ou prejudiciais socialmente do ponto de vista dominante.³²⁵ A esse respeito, Castells opina o seguinte:

³²² BAUMAN. **Modernidad líquida**. p. 16.

³²³ BAUMAN. **Modernidad líquida**. p. 19.

³²⁴ BAUMAN. **Modernidad líquida**. p. 17-18.

³²⁵ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 437.

Es este rasgo distintivo de estar conectada globalmente y desconectada localmente, tanto física como socialmente, el que hace de las megaciudades una nueva forma urbana.³²⁶

Castells e Bauman propõem a ideia de que a nova forma espacial característica das práticas sociais dominantes e da sociedade em rede são os fluxos, visto que nossas sociedades estão construídas ao redor das redes. Assim, existem fluxos de capital, fluxos de informação, fluxos de tecnologia, fluxos de imagens, sons e símbolos.³²⁷ Em decorrência, os fluxos não são só um elemento da organização social, mas também são a *expressão dos processos que dominam nossa vida econômica, e simbólica*.³²⁸

A sociedade em rede conectada mediante fluxos de informação e de capital conecta diferentes atores em distintos níveis, permitindo que as estruturas sociais se transformem constantemente, conforme mudam os interesses específicos dominantes nas diferentes redes globais e locais. Desse modo, as elites dominantes se articulam de forma flexível, enquanto as grandes massas sem acesso à informação relevante e, sem maior capital, se caracterizam pela segmentação e desorganização.

O espaço de poder e de riqueza é projetado e dirigido pelo mundo, enquanto a vida e a experiência das pessoas têm raízes no território, na cultura e na história. Devido à dissociação existente entre os atores e os espaços globais e locais, a comunicação entre os dois extremos das sociedades se torna cada vez mais complexa e em alguns casos é praticamente inexistente.

Igualmente, enquanto as elites no espaço global são inalcançáveis para os ordenamentos jurídicos internos dos Estados, as pessoas que pertencem aos territórios são as únicas que devem cumprir as normas legais. Entretanto, a ordem jurídica internacional, dirigida pelas elites globais, cada vez mais tem maiores dificuldades para

³²⁶ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 438.

³²⁷ Para Bauman, a nova era se caracteriza pela fluidez, que é uma qualidade dos líquidos e os gases. Os líquidos diferentemente dos sólidos, não conservam facilmente sua forma. Os fluidos não se fixam no espaço, nem se atam ao tempo. Os sólidos têm uma clara dimensão espacial, enquanto os fluidos não conservam a forma durante muito tempo e estão constantemente dispostos a mudar. Na descrição dos sólidos é possível ignorar completamente o tempo; na descrição dos fluidos o tempo é fundamental. A extraordinária mobilidade dos fluidos é o que os associa com a ideia de “leveza”, é dizer, com mobilidade e inconsistência. BAUMAN. **Modernidad líquida**. p. 7-8.

³²⁸ Por flujo entiendo las secuencias de intercambio e interacción determinadas, repetitivas y programables entre las posiciones físicamente inconexas que mantienen los actores sociales en las estructuras económicas, s y simbólicas de la sociedad. Las prácticas sociales dominantes son aquellas que están incorporadas a las estructuras sociales dominantes. Por estructuras sociales dominantes entiendo los dispositivos de organizaciones e instituciones cuya lógica interna desempeña un papel estratégico para dar forma a las prácticas sociales y la conciencia social de la sociedad en general. CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 445-446.

estabelecer normas que ajudem a lograr equilíbrios entre os diferentes segmentos das sociedades, como ficou em evidência nas Conferências Mundiais de desenvolvimento sustentável em Johannesburgo em 2003 e no Rio 2012.

Para Bauman, a situação atual emergiu da dissolução radical das amarras estabelecidas – justa ou injustamente – de limitar a liberdade individual de eleger e atuar. A desregulação, a liberalização, a flexibilização, a crescente fluidez, a liberalização dos mercados financeiros, laboral e imobiliário, a diminuição de cargas impositivas etc.³²⁹ Mas, evidentemente, a liberdade de eleger e de atuar está limitada, em geral, à elite cosmopolita, que pode fugir do confinamento territorial quando os Estados decidem impor maiores cargas ou limitações a sua liberdade de atuação.

Desde as últimas décadas do século XX a liberalização econômica e a integração dos mercados têm sido o principal objetivo das principais potências econômicas e das organizações financeiras internacionais, visando ao aumento da produtividade e competitividade, sem que até o momento se avaliem os efeitos colaterais da desregulação e a liberalização no mundo.

Os dogmas da competitividade e da produtividade imperam na ordem global, ainda em momentos de crise e desordem, evitando que se avaliem seriamente outras propostas ou formas de produção e consumo sustentável e responsável, que visam à construção de equilíbrios entre os diversos segmentos das sociedades.

Em decorrência, na atualidade, tanto o Direito internacional como o Direito interno dos Estados apresentam importantes déficits de regulamentação nas principais atividades desenvolvidas pelos diferentes atores no espaço global. A falta de normas jurídicas que possibilitem a existência de um governo coordenado entre os Estados nos espaços globais e locais possibilita o desgoverno, a desordem e, finalmente, as desigualdades e as injustiças que, em geral, devem ser suportadas pelos mais fracos da sociedade em todos os países do mundo.

O aumento da velocidade nas diferentes transações ao redor do mundo dificulta também a capacidade dos governos para regulamentar as atividades e transações que se realizam no espaço global, porque a velocidade com que acontecem as mudanças deixa às regulamentações obsoletas rapidamente. O aumento da tecnicidade nas diferentes atividades humanas obriga a que as regulamentações sejam cada vez mais específicas ao invés de gerais e abstratas, o que aumenta o risco de obsolescência da normatividade. Os novos sistemas de comunicação têm a capacidade de transformar

³²⁹ BAUMAN. **Modernidad líquida**. p. 11.

radicalmente o espaço e o tempo, levando a que os territórios percam muito do significado cultural, histórico e geográfico que tinham anteriormente.

Portanto, a estabilidade e a limitação que caracterizavam a definição jurídica do território do Estado moderno são transmutadas pela fluidez e a extraterritorialidade que caracteriza os espaços na era da informação e as novas tecnologias.

4.3. AS TRANSFORMAÇÕES NO CONCEITO DE POPULAÇÃO

A população é o conjunto de indivíduos que estão unidos ao Estado por um vínculo jurídico e político, o que geralmente se conhece como *nacionalidade*, a qual se caracteriza por sua permanência (elemento de distinção entre nacional e estrangeiro) e por sua continuidade.³³⁰

Para Jellinek, no início, o direito público foi referido ao estudo dos poderes do Estado, cujas funções foram formuladas como direitos de soberania, que apareciam diante dos súditos e dos Estados estrangeiros como uma soma de direitos autônomos e legítimos. A jurisprudência dos Estados absolutos não superou esta visão.³³¹ Assim, a princípio, não existiu maior interesse no estudo da população como elemento constitutivo do Estado, já que o estudo da soberania era suficiente para os Estados absolutos, onde a população simplesmente devia obedecer.

Em contrapartida, na antiguidade foi reconhecida claramente a qualidade de cidadão como membro ativo do Estado. O cidadão era identificado como a pessoa que participava juridicamente no exercício da soberania do Estado. Porém, as demais qualidades jurídicas do indivíduo não foram objeto de conhecimento, nem de consideração teórica na antiguidade.³³²

No Estado absoluto, a necessidade de centralização do poder se contrapõe aos direitos originários dos indivíduos, razão pela qual existe uma clara diferenciação entre “esfera pública” e “esfera privada”, sendo que na esfera pública existem cidadãos e na esfera privada existem homens.³³³

Essa distinção é importante porque a população está conformada por seres humanos desiguais, pois cada pessoa possui diferentes características individuais, tais

³³⁰ ROUSSEAU. *Derecho Internacional Público*. p. 84.

³³¹ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 380.

³³² JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 381.

³³³ CAPELLA. *Fruta prohibida*. p. 112.

como: sexo, raça, ou condições físicas, também diferentes condições socioculturais, tais como: conhecimento, língua, religião, e diferente status social tais como: empresários, assalariados, deslocados etc.³³⁴

Em contraposição, na esfera pública, os cidadãos são todos iguais, o que significa que, para participar da , os homens devem ser despossuídos de todas suas características individuais e reais, para que a realidade seja coerente com a teoria política, que determina que todos os cidadãos devem ser iguais.³³⁵

O povo está constituído pelos cidadãos de um Estado e, portanto, o povo não é toda a população, pois existem grandes diferenças entre os cidadãos com capacidade que representam o povo (com capacidade para votar e ser eleitos) e os demais seres humanos sem capacidades s, como os menores, os estrangeiros, ou, em algumas épocas, as mulheres, que, por não ter capacidade para votar ou ser eleitos, fazem parte da população do Estado, mas não são o povo, conforme este conceito é definido pela teoria política.³³⁶

O conceito de população está profundamente relacionado ao conceito de soberania, especialmente ao conceito de soberania popular, que determina que o povo tem o poder político supremo no Estado.

Contudo, os diferentes conteúdos dos conceitos de soberania evidenciam as lutas de poder entre o soberano e o povo, que permanentemente devem encontrar pontos de equilíbrio entre as atribuições outorgadas ao soberano e os direitos inerentes ao povo e à população em geral.

Assim, em Estados absolutos os cidadãos tratados como súditos têm pouco ou nenhum direito, enquanto em Estados com poderes limitados, se ampliam os direitos aos cidadãos e em geral à população.

Tendo em conta o já analisado nas transformações sobre o conceito de soberania, aqui vamos trazer algumas observações adicionais sobre as transformações do conceito de população no Estado liberal, no Estado de Direito Constitucional e na era da globalização e as novas tecnologias.

³³⁴ CAPELLA. **Fruta prohibida**. p. 112

³³⁵ CAPELLA. **Fruta prohibida**. p. 113- 114.

³³⁶ El de «pueblo» no es un concepto empírico en el relato político: no es algo así como «la población» (de un país). El «pueblo» del relato político es más bien el conjunto de esos entes abstractos que son los ciudadanos. No toda la población está dotada de ciudadanía efectiva. Así, no son ciudadanos los «menores». El concepto de menor es cambiante – en el tiempo y por diferentes grupos sociales – y sobre todo político. CAPELLA. **Fruta prohibida**. p. 115.

4.3.1. A população no Estado liberal

Como vimos anteriormente, do ponto de vista liberal, permanecer na cultura revolucionária voluntarista e contratual que caracterizou as revoluções liberais implicava a existência de instituições políticas fracas, e presas fáceis do radicalismo e do autoritarismo.

Em decorrência, transmutando os conceitos básicos dos direitos fundamentais dos indivíduos e da soberania do povo proclamados nas revoluções, os liberais mudam para o conceito de *nação*, como fundamento mais estável e sólido das instituições políticas. A respeito Tocqueville afirma:

À medida que as condições se tornam iguais num povo, os indivíduos parecem menores e a sociedade, maior; ou melhor, cada cidadão, tendo-se tornado semelhante a todos os demais, perde-se na multidão, e não percebe mais senão a imagem vasta e magnífica do próprio povo.³³⁷

Para os liberais, a nação já não é sujeito do poder constituinte; a nação é uma realidade histórico-natural, que não se determina pela vontade dos indivíduos e não determina de maneira contratualista as características das instituições políticas: a nação com suas instituições é produto da história. A nação define-se sobre a base histórica, como sucessão concatenada de gerações, cada uma das quais está obrigada a levar em conta a herança dos precedentes e por isso não é possível decidir tudo contratualmente e voluntariamente de novo. As instituições são fruto da história e da experiência de uma nação, por isso não são ilimitadamente modificáveis.³³⁸

Dessa forma, o historicismo europeu pós-revolucionário não serve para reforçar a autonomia dos direitos individuais ante os poderes públicos (como no modelo inglês), mas sim para excluir do catálogo dos direitos individuais básicos o direito de decidir com outros indivíduos sobre as características fundamentais das instituições políticas. O historicismo liberal europeu assume um claro significado anti-individualista e estatalista que se manifesta na nova concepção geral de nação como realidade histórico-natural, como produto orgânico da história, subtraído como tal à livre determinação dos indivíduos e por isso fundamento estável e indiscutível de

³³⁷ TOCQUEVILLE. **A democracia na América**. p. 512-513.

³³⁸ FIORAVANTI. **Los derechos fundamentales**. p. 104-105.

legitimidade das instituições políticas.³³⁹ Segundo Aragon, esta teoria do Estado se caracteriza por:

Los principios básicos de esta teoría (teoría jurídica del Estado entendida a la manera dogmática) serán: la concepción de la libertad como una realidad solo posible en el Estado (el influjo de Hobbes, Rousseau y Hegel es evidente); la consideración, pues, de los derechos fundamentales como derechos públicos subjetivos, que solo existían por obra del Estado y en la extensión que el Estado quiera atribuirles (para Laband, los habitantes del Estado, como objetos y no como sujetos del poder, son estrictamente “súbditos”); la autolimitación, como único modo posible de limitación estatal, y, en fin, el Estado de Derecho como Estado legal, es decir, en la conocida frase de Mayer, como “Estado administrativo bien ordenado”(cuya virtud se cifra, pues, en la correcta ejecución de la ley, en el sometimiento de los actos a la norma general que los regula).³⁴⁰

A teoria jurídica do Estado define a população como o conjunto de homens que pertencem a um Estado, cumprindo com duas funções básicas. Por um lado, é um elemento da associação estatalista ao fazer parte desta, já que o Estado é sujeito do poder público. Por outro lado, o povo é objeto da atividade do Estado. Essas qualidades do povo foram diferenciadas desde Rousseau, quem atribui a todo indivíduo uma dupla qualidade, a de cidadão ativo que participa da formação da vontade comum e a de sujeito que está submetido à vontade do Estado. Porém, é um erro supor que o Estado está dividido em duas pessoas (a do soberano e a do povo), sem laço jurídico entre elas.³⁴¹ A respeito Jellinek afirma:

Una pluralidad de hombres sometidos a una autoridad común, que no lleguen a poseer la cualidad subjetiva de un pueblo, no sería un Estado, porque a todos les faltaría ese momento que hace de la pluralidad una unidad. Una situación de esta naturaleza correspondería tal vez a aquella en que se encontraba el señor y el feudatario en el mundo medieval, quienes, en virtud de títulos jurídicos diferentes, poseían una variedad de territorios, que, no obstante ser de un mismo dueño, no constituían una comunidad interior, pues permanecían conscientes de su existencia jurídica distinta, aislada.³⁴²

O povo em sua qualidade subjetiva forma a unidade do Estado, pois todos os indivíduos estão unidos, enlaçados entre eles, como sujeitos do Estado. A autoridade do Estado se baseia no fato de que o povo é objeto do *imperium*, e, portanto, o povo está subordinado ao Estado. A subordinação implica que o povo é objeto de deveres, mas, ao mesmo tempo, como membro do Estado, também é objeto de direitos.

³³⁹ FIORAVANTI. **Los derechos fundamentales**. p. 106.

³⁴⁰ ARAGON. **Constitución y control de poder**. p. 31.

³⁴¹ JELLINEK. **Teoría General del Estado**. p. 378.

³⁴² JELLINEK. **Teoría General del Estado**. p. 379.

A subjetividade se materializa no reconhecimento que o Estado faz ao indivíduo de seu caráter de membro da comunidade popular em sua condição de cidadão. Assim, no Estado moderno todo homem está submetido de algum modo ao poder do Estado, mas, ao mesmo tempo, é pessoa ante o Estado.

A significação prática do reconhecimento de direitos aos indivíduos significa o reconhecimento de faculdades na ordem jurídica que podem ser exigidas pelos indivíduos ao Estado. Toda exigência do direito público nasce de uma determinada posição da pessoa a respeito do Estado – posição que, tomando o modelo de direito antigo, pode ser designada como *status*.³⁴³

Para Jellinek, existem três tipos de status jurídicos. O primeiro indica que o indivíduo, como pessoa, está submetido a um poder limitado. A subordinação do indivíduo ao Estado se estende até onde o direito ordena, pois toda exigência do Estado deve estar suportada juridicamente. O segundo status surge quando o povo participa da vida jurídica, solicitando proteção do direito sobre seus interesses individuais ante os juízes ou a administração pública. O terceiro status aparece quando os indivíduos são membros do Estado e ajudam no cumprimento das funções do Estado. Isto porque o Estado precisa nascer do povo, isto é, o sujeito titular do poder do Estado deve ser membro da comunidade popular.³⁴⁴

O poder do Estado precisa descansar na convicção popular da legitimidade do Estado, a qual é aplicável a todas as formas de governo, inclusive às monarquias absolutas. A aprovação do povo, expressada de distintas formas, constitui uma das funções necessárias da comunidade popular como elemento constitutivo do Estado. *A obediência da totalidade dos submetidos é o complemento do poder do Estado*, já que um poder que manda mas que não é obedecido perde seu caráter de poder de autoridade.³⁴⁵

Portanto, o poder do Estado descansa na obediência dos súditos, toda sua atividade é “*obediência transformada*”. Mediante a comunidade de direitos e deveres se unem os membros do povo. A comunidade recebe sua expressão jurídica objetiva pela organização do Estado. Assim, a pluralidade de membros constitui a unidade do povo. Em decorrência, o povo, em seu sentido jurídico, não é pensável fora do Estado.³⁴⁶

³⁴³ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 380-388.

³⁴⁴ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 389-391.

³⁴⁵ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 393.

³⁴⁶ JELLINEK. *Teoría General del Estado*. p. 394.

4.3.2. A população no Estado de Direito Constitucional

Para Kelsen, o conceito do povo tem um sentido normativo. A unidade do povo está fundada na unidade da ordem jurídica. Uma pluralidade de homens constitui uma unidade porque existe uma ordem jurídica unificada. Portanto, é inútil considerar o povo como uma unidade natural. O homem faz parte do povo do Estado somente quando está submetido ao domínio Estatal, isto é, enquanto sua conduta constitui o conteúdo da ordem jurídica.³⁴⁷ O Estado considerado como povo significa entrelaçar as ações e omissões humanas, mediante um ordenamento jurídico que determina direitos e obrigações entre os homens.

Assim, a conduta humana pode encontrar-se em três tipos diferentes de relação com a ordem jurídica. Primeiro, a conduta humana pode estar submetida à norma; segundo, a conduta humana pode estar livre de toda limitação normativa; e, finalmente, o indivíduo pode participar na criação normativa da ordem jurídica.³⁴⁸ Em decorrência, a ordem jurídica é variável porque os limites contra a liberdade do indivíduo podem ser recortados ou aumentados livremente pelos representantes do Estado.

A criação de normas gerais é um ponto fundamental do Estado moderno, já que as leis têm o poder de obrigar a todos de forma igual, desde que nas revoluções liberais a soberania passou do monarca ao povo e, finalmente, à lei. Nesse contexto, os representantes do povo realizam uma função fundamental para a organização do Estado e da sociedade, já que a criação das normas gerais representa a capacidade de condicionar a conduta humana (estabelecendo consequências e sanções por ações ou omissões dos indivíduos), ou também representa a liberalização total das condutas quando o legislador omite qualquer tipo de regulação sobre atividades específicas.

Para Kelsen, existe um povo quando existem normas que estabelecem deveres que obrigam a todos igualmente, em especial quando o regime político é democrático, pois na autocracia poucos homens estão facultados a elaborar as normas, levando a que estes indivíduos não se encontrem em situação de subordinação ante o ordenamento jurídico.³⁴⁹

Como afirmamos anteriormente, uma norma pertence a uma ordem jurídica só porque foi estabelecida em conformidade com outra norma jurídica, que finalmente nos leva à norma fundamental, isto é, à Constituição, que é uma norma pressuposta.

³⁴⁷ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p. 196.

³⁴⁸ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p. 197-198.

³⁴⁹ KELSEN. *Teoría General del Estado*. p. 203.

A unidade da ordem jurídica que constitui a comunidade jurídica funda-se exclusivamente na norma fundamental. A Constituição pode ser produzida por via consuetudinária ou por meio de um ato legislativo, mediante uma Constituição escrita. A lei constitucional não pode ser revogada ou alterada da mesma forma que as leis simples, mas somente por meio de processo especial, o que tem por finalidade a estabilização das normas da Constituição.³⁵⁰ Sobre a produção de normas, Kelsen, afirma o seguinte:

A produção de normas jurídicas gerais, regulada pela Constituição em sentido material, tem, dentro da ordem jurídica estadual moderna, o caráter de legislação. A sua regulamentação pela Constituição compreende a determinação do órgão ou dos órgãos que são dotados de competência para a produção de normas jurídicas gerais – leis e decretos.³⁵¹

A Constituição que regula a produção de normas gerais pode também determinar o conteúdo das futuras leis. Dessa forma, o sentido normativo do direito é apenas uma “*ideologia*”, isto é, uma Teoria do direito que abrange o sentido imanente do direito. Portanto, o direito está direcionado à autolegalidade de uma ideologia.³⁵²

Nesse sentido, o poder dos representantes do povo implica obrigatoriamente o poder de eleger a ideologia imperante no ordenamento jurídico do Estado, estabelecendo normas que são de obrigatório cumprimento por todos os cidadãos, ainda que nem todos os cidadãos compartilhem a ideologia imperante no ordenamento jurídico. Daí a importância da representação nos Estados modernos, que se caracterizam por ter sistemas de governo de democracia representativa, o que será analisado no capítulo quinto.

As primeiras constituições escritas sublinharam a existência de uma unidade nacional que permitia estabelecer claramente o interesse geral da nação, isto é, a ideologia imperante, nas leis aplicáveis a todos, razão pela qual, no início, a população não questionou de forma relevante a democracia representativa ou a lei. Porém, na atualidade existem profundos questionamentos sobre a democracia representativa e a lei devido ao final da ideia de unidade nacional e o surgimento do pluralismo nas sociedades e nos Estados.

O reconhecimento da existência de pluralidade de interesses nas sociedades provoca fortes questionamentos sobre a democracia representativa, pois, na prática,

³⁵⁰ KELSEN. **Teoria Pura do Direito**. p. 246-248.

³⁵¹ *Ibidem*

³⁵² KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito. Versão condensada pelo próprio autor**. 6ª Ed revista na tradução de J. Cretella Jr. E Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2010. p, 98-99.

existem inúmeras dificuldades para que todos os interesses estejam bem representados no parlamento dos Estados. O sufrágio universal permite que a representação nas sociedades se amplie, mas também constitui um desafio para os Estados, que devem construir consensos entre interesses divergentes.

Na América Latina as últimas reformas dos textos constitucionais modificaram substancialmente o pressuposto da unidade nacional dos Estados, introduzindo e reconhecendo o pluralismo existente na população. Muitas Constituições definem a suas nações como pluriétnicas e pluriculturais e estabelecem como princípio constitucional a promoção da diversidade.³⁵³

O reconhecimento da multiculturalidade e das competências próprias das jurisdições indígenas, junto com a abertura ao direito internacional dos direitos humanos, causa erosões profundas no sistema tradicional de fontes jurídicas e no papel central que anteriormente tinham a lei e a regulamentação governamental nos ordenamentos jurídicos nacionais. Na atualidade, as fontes do Direito se têm multiplicado, causando o aumento da complexidade do Direito, já que agora não é suficiente consultar a lei, mas que também é importante consultar as normativas dos direitos humanos no direito internacional, junto com os reconhecimentos realizados nas Constituições a grupos minoritários como os povos indígenas.³⁵⁴

As reformas constitucionais também procuraram aumentar os mecanismos de participação cidadã, que não se limitaram à democracia representativa, mas também procuram aumentar os mecanismos de democracia direta, tais como as consultas populares e os referendos,³⁵⁵ assim como a criação de instâncias cidadãs de controle sobre a gestão pública, como podem ser as associações de usuários que supervisionavam a gestão dos serviços públicos.³⁵⁶

³⁵³ Artigo 7 da Constituição colombiana, artigo 215 da Constituição brasileira, artigo primeiro da Constituição boliviana e artigo 2 numeral 19 da Constituição peruana. UPRIMMY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes de América Latina: tendencias y desafíos. In: RODRIGO GARAVITO, Cesar. (coord.) **El derecho en América Latina**. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI. Buenos Aires: Siglo veintiuno. 2011. P. 111-112.

³⁵⁴ UPRIMMY. **El derecho en América Latina**. P. 114

³⁵⁵ Por ejemplo, la Constitución colombiana incorporó el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato. Véanse artículos 103 y ss. De esa Constitución. Igualmente, la Constitución venezolana prevé en su artículo 70 la participación ciudadana mediante la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas. En Ecuador se consagró la consulta popular y la revocatoria del mandato en los artículos 103 y 113 de su Constitución. UPRIMMY. **El derecho en América Latina**. p. 117.

³⁵⁶ Ibidem.

Adicionalmente, a maioria das reformas tendeu a reduzir certas faculdades presidenciais e incrementar a capacidade de controle e de decisão dos congressos. Porém, paradoxalmente, aprovou-se a possibilidade de reeleição imediata do Presidente, em especial para conseguir eleger governantes carismáticos, tal como aconteceu na Argentina com Menem, no Brasil com Cardoso e Lula, no Peru com Fujimori, na Colômbia com Uribe e na Venezuela com Chávez.³⁵⁷

Assim, no caso de América Latina, as reformas constitucionais procuraram fortalecer a democracia e combater as exclusões e iniquidades sociais, étnicas e de gênero, propondo uma democracia inclusiva capaz de incorporar setores tradicionalmente excluídos das sociedades,³⁵⁸ mediante mecanismos de democracia direta que complementam a democracia representativa. Mas na prática, estas reformas têm se mostrado insuficientes para cumprir com o propósito de combater as exclusões e as iniquidades sociais.

Para Boaventura de Sousa Santos, as Constituições latino-americanas são “transformadoras” e a “democracia é intercultural”, pois na América Latina se articula a democracia representativa, participativa e comunal e, portanto, ele considera que se trata de uma das formulações constitucionais sobre democracia mais avançada do mundo”.³⁵⁹

Ainda assim, na prática, as reformas constitucionais em muitos casos têm se mostrado pouco eficazes, no momento de reduzir as desigualdades e permitir maior participação de setores historicamente excluídos. Concretamente, essas reformas não detiveram os problemas inerentes da democracia representativa, tampouco resolveram os problemas inerentes à formação de consensos entre diversos grupos de interesse, com diversas concepções de vida e valores, causando profundos questionamentos sobre os ordenamentos jurídicos e a representação nos Estados.

Nos Estados Unidos, Dahl demonstra que nas sociedades não existe um único centro de poder, mas que o poder está disperso no conjunto da sociedade, e, portanto, as decisões que tomam os governos ocorrem dentro de um complexo mundo de negociações e de influências de distintos e diversos grupos sociais, e não só dos partidos políticos tradicionais. Para Dahl, uma democracia é estável quando existe consenso

³⁵⁷ UPRIMMY. *El derecho en América Latina*. p. 120-121.

³⁵⁸ UPRIMMY. *El derecho en América Latina*. p. 123.

³⁵⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa. *Refundación del Estado en América Latina*. Perspectivas desde una epistemología del Sur. La Paz: Plural. 2010. p. 110.

social sobre as regras do jogo político e amplitude das opções políticas permitidas para atuar na política.³⁶⁰

Ainda assim, na atualidade não existem mecanismos ou procedimentos claros e simples que permitam garantir a realização legítima de consensos entre diferentes interesses ou grupos sociais, com diferentes ideologias, o que contrasta com os grandes avanços tecnológicos realizados na era da globalização em matéria de comunicação e informação.

Mesmo que importantes autores como Habermas trabalhem arduamente no conceito de democracia deliberativa como método para a formação da vontade na tomada de decisões, ele reconhece que a criação legítima do Direito depende das condições existentes nos processos e pressupostos da comunicação, em que a visão republicana (de formação da opinião e da vontade das pessoas privadas) é fundamental para a construção de uma sociedade estruturada politicamente.³⁶¹ Assim, um dos pressupostos fundamentais da comunicação para a formação é a visão republicana, ainda que esta visão também conte com alguns elementos liberais.

Habermas também reconhece os problemas derivados da globalização, o que denomina “a constelação pós-nacional” para o processo de legitimidade democrática, já que a constituição é nacional e as fontes de poder estão cada vez mais na esfera supranacional.³⁶² Adicionalmente, a teoria da democracia deliberativa não leva em consideração a existência de novos e poderosos meios de comunicação globais que mudam de forma importante os pressupostos da comunicação na era da globalização e as novas tecnologias.

Assim, contamos com poderosas tecnologias que facilitam e agilizam as formas de comunicação entre indivíduos, grupos e redes locais e globais, mas, ao mesmo tempo, contamos com profundas limitações sociais para que a comunicação seja efetiva e obtenha consensos importantes sobre o direcionamento das nossas sociedades. Na sequência analisaremos as transformações acontecidas sobre a população na era da globalização e as novas tecnologias.

³⁶⁰ DAHL, Robert. **La democracia y sus críticos**. Traducción: Leandro Wolfson. Barcelona: Paidós. 2000. p. 373-374.

³⁶¹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**. Entre facticidade e validade. Volume. II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997. p. 9-19.

³⁶² HABERMAS, Jürgen. **La constelación posnacional**: ensayos políticos. Barcelona: Paidós. 2000.

4.3.3. A população na era da globalização e as novas tecnologias

Nas últimas décadas do século XX as sociedades ao redor do mundo têm experimentado o surgimento de diversas identidades que proclamam múltiplos interesses e concepções de vida boa, que, a princípio, devem ser respeitados pelos Estados e pelos demais membros da sociedade. Consideramos que para compreender a população na era da globalização e as novas tecnologias, devemos estudar como surgem as novas identidades e os movimentos sociais nas nossas sociedades.

Na atualidade, as expressões individuais e grupais são múltiplas e seguem a diversidade de cada cultura e das fontes históricas tradicionais de formação de identidade. Incluem movimentos proativos como o feminismo e o ambientalismo, mas, também, movimentos reativos que constituem trincheiras de resistência em nome de Deus, da nação, da etnia, da família, da localidade, isto é, incluem as categorias fundamentais da existência milenária, agora ameaçadas pela globalização e as novas tecnologias.³⁶³

Para Boaventura de Sousa Santos, cada um de nós representa uma rede de sujeitos em que se combinam várias subjetividades correspondentes a diferentes formas de poder que circulam na sociedade. Somos um arquipélago de subjetividades que se combinam de forma diferente sob múltiplas circunstâncias pessoais e coletivas. Assim, cedo de manha somos principalmente membros de família, durante o dia, no trabalho, somos classe; lemos o jornal como indivíduos e assistimos a um jogo de futebol da equipe nacional como nação. Por isso, nunca somos uma subjetividade exclusiva, mas atribuímos a cada uma delas (de acordo com as condições) o privilégio de organizar a combinação com as demais.³⁶⁴

Em nível coletivo, cada sociedade, região ou comunidade em cada período histórico tende a preferir uma combinação específica de subjetividades ou, pelo menos, a preferir certo tipo de subjetividades em seu processo de transformação social. No âmbito global essas combinações sempre são aleatórias, já que variam segundo múltiplas e imprevisíveis circunstâncias.³⁶⁵ Assim, existem múltiplas minirrationalidades dentro da racionalidade ou irracionalidade global, que se adéquam

³⁶³ CASTELLS, Manuel. **La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura**. Volumen II: El Poder de la Identidad. Traducción: Carmen Martínez Gimeno. 7 Ed. México: Siglo XXI. 2008, p. 24

³⁶⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. **De la mano de Alicia: Lo social y lo político en la postmodernidad**. 2ª Ed. Ampliada. Bogotá: Siglo del Hombre. Facultad de Derecho Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes. 2012. p. 127

³⁶⁵ *Ibidem*

às necessidades e expectativas locais, levando a que a incerteza global conviva com os determinismos locais.

Para Castells, a identidade é a fonte de sentido e experiência para as pessoas; mas, em relação aos atores sociais, a identidade se constrói com base em atributos culturais que são prioritários sobre o resto de fontes de sentido presentes nas sociedades. Em decorrência, um indivíduo determinado pode ter pluralidade de identidades e estas podem ser fonte de contradição e tensão tanto para o indivíduo como para a ação social.³⁶⁶

A história não tem um sentido específico e, portanto, não existem movimentos sociais “bons” ou “ruins”, já que todos são *sintomas* de quem somos e os diferentes caminhos da nossa transformação.³⁶⁷ Destarte, devemos entender primeiro nossa pluralidade contraditória para enfrentá-la e, depois, se for possível, superá-la.

Aqui é importante fazer uma distinção entre as identidades e as funções que os indivíduos desempenham nas sociedades. As funções são definidas por Giddens como as normas estruturadas pelas instituições e organizações da sociedade. A importância das funções no comportamento das pessoas depende das negociações e acordos entre os indivíduos e as instituições ou organizações.³⁶⁸

Por outro lado, as identidades são fontes de sentido para os próprios atores, e estas são construídas por eles mesmos mediante um processo de individualização, que procura melhorar o controle das pessoas sobre suas vidas e ambientes. Assim, as identidades podem originar-se em instituições dominantes da sociedade, mas só se convertem em identidades quando os atores sociais as interiorizam e constituem seu sentido ao redor desta interiorização.³⁶⁹

Em decorrência, as identidades são fontes de sentido mais fortes do que as funções acordadas com a sociedade, devido ao processo de autodefinição e individualização que esta supõe. Desse modo, as identidades organizam o sentido da vida, enquanto as funções organizam as atividades que devem ser realizadas no dia a dia pelas pessoas.

Na construção de identidades podem ser utilizados inúmeros aspectos da vida humana, tais como a história, a geografia, a biologia, as instituições produtivas e reprodutivas, a memória coletiva, as fantasias pessoais, os aparelhos de poder e as

³⁶⁶ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 28.

³⁶⁷ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 25-26.

³⁶⁸ GIDDENS, Anthony. *Modernidad e identidad del yo*. Barcelona: Ed. 62. 1995.

³⁶⁹ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 29.

revelações religiosas, entre outros; mas, os indivíduos, os grupos sociais e as sociedades processam todos esses materiais e os reordenam dando-lhes um sentido próprio, segundo as determinações sociais e os projetos culturais implantados em sua estrutura social e seu marco espaço/temporal.

Castells propõe distinguir entre três formas de construção da identidade na era da globalização. O primeiro tipo de identidades são as *identidades legitimadoras*, as quais são introduzidas por instituições dominantes da sociedade para estender e racionalizar sua dominação diante dos atores sociais. O segundo tipo de identidades são as *identidades de resistência*, que são construídas por atores que se encontram em posições ou condições desvalorizadas ou estigmatizadas pela lógica dominante, fazendo com que construam trincheiras de resistência e supervivência baseando-se em princípios diferentes ou opostos aos que impregnam as instituições da sociedade. Finalmente estão as *identidades projeto* que aparecem quando os atores sociais, baseando-se nos materiais culturais de que dispõem, constroem uma nova identidade que redefine sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, procuram a transformação de toda a estrutura social.³⁷⁰

Naturalmente, as identidades que começam como resistência podem induzir projetos e, também com o tempo, tornar-se dominantes nas instituições sociais, convertendo-se em identidades legitimadoras para racionalizar seu domínio. Assim, nenhuma identidade tem, *per se*, um valor progressivo ou regressivo fora do contexto histórico. As identidades legitimadoras geram uma sociedade civil, isto é, um conjunto de organizações e instituições que reproduzem a identidade que racionaliza as fontes de dominação estrutural.³⁷¹

Na sociedade em rede, os processos de construção de identidades induzem novas formas de mudança social, devido à disjunção sistêmica entre o local e o global que afeta a maioria de indivíduos e grupos sociais; e só a elite que habita nos espaços

³⁷⁰ CASTELLS. **La Era de la Información. V. II.** p. 30.

³⁷¹ En efecto, en la concepción de Gramsci, la sociedad civil está formada por una serie de «aparatos» como la(s) Iglesia(s), los sindicatos, los partidos, las cooperativas, las asociaciones cívicas, etc., que, por una parte, prolongan la dinámica del estado pero, por la otra, están profundamente arraigados entre la gente. Precisamente este doble carácter de la sociedad civil es el que la hace un terreno privilegiado para el cambio político al posibilitar la toma del Estado sin lanzar un asalto directo y violento. La conquista del estado por las fuerzas del cambio (digamos las fuerzas del socialismo en la ideología de Gramsci), presentes en la sociedad civil, se hace posible, precisamente, por la continuidad que existe entre las instituciones de la sociedad civil y los aparatos de poder del estado, organizados en torno a una identidad similar (ciudadanía, democracia, politización del cambio social, restricción del poder al estado y sus ramificaciones y demás). Donde Gramsci y Toqueville ven democracia y civilidad, Foucault o Sennett, y antes de ellos Horkheimer o Marcuse, ven dominación interiorizada y legitimación de una identidad normalizadora sobreimpuesta e indiferenciada. CASTELLS. **La Era de la Información. V. II.** p. 31.

atemporais dos fluxos das redes globais tem possibilidade de planificar reflexivamente a vida, isto é, tem liberdade de eleição.

Nesse contexto, *as sociedades civis se reduzem e desarticulam porque já não existe continuidade entre a lógica da criação do poder na rede global e a lógica da associação e representação nas sociedades e culturas específicas*.³⁷² A globalização enfraquece substancialmente as tradicionais formas de associação, tais como os partidos políticos, os sindicatos ou as agremiações bem organizadas e estáveis, já que os fluxos globais rompem toda a lógica de associação estável ou limitada ao território devido aos diferentes condicionamentos que impõe o poder global.

Como resposta à perda de controle dos indivíduos sobre sua vida, na atualidade existe uma marcada tendência a procurar o sentido mediante a reconstrução de identidades defensivas ao redor de princípios comunais. Boa parte da ação social se organiza na oposição que existe entre os fluxos não identificados e as identidades isoladas. Em decorrência, as identidades não se constroem com base nas sociedades civis que estão em processo de desintegração, mas sim se constroem com base na resistência comunal, razão pela qual, na sociedade em rede, a identidade projeto surge da resistência comunal, não da sociedade civil.³⁷³

Devido à multiplicidade de identidades contraditórias nas sociedades atuais, os diferentes movimentos sociais colidem com as estruturas sociais, com intensidades variáveis e resultados diversos. Muitos desafiam os processos atuais de globalização em nome de identidades construídas, afirmando representar interesses de seu país ou inclusive da humanidade.

Castells analisa diversos casos que vão desde o fundamentalismo religioso até o fortalecimento das identidades culturais, como os nacionalismos em diferentes comunidades de Europa, ou a guerrilha zapatista em México depois do tratado de livre comércio com Estados Unidos e o ressurgimento das milícias nos Estados Unidos na era da globalização.³⁷⁴

Em qualquer caso, o Estado se encontra preso entre duas tendências opostas, isto é, entre a globalização e as diferentes exigências locais, gerando que os Estados

³⁷² CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 33.

³⁷³ Aunque en la modernidad (temprana o tardía) la identidad proyecto se construyó a partir de la sociedad civil (como en el caso del socialismo, que se basó en el movimiento obrero), en la sociedad en red, la identidad proyecto, en caso de que se desarrolle, surge de la resistencia comunal. Este es el sentido real de la nueva primacía de la de la identidad en la sociedad red. CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 34.

³⁷⁴ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 36-131.

tenham a obrigação de processar as demandas tanto dos fluxos globais como dos movimentos sociais e os indivíduos locais. Em meio às exigências contraditórias de diferentes grupos da sociedade ao Estado, a política implementada pelos órgãos de representação se torna fundamental, já que finalmente quem elege a identidade legitimadora que sustentara a ideologia imperante no Estado são os representantes eleitos pelos cidadãos.

Como já vimos anteriormente, o Estado se caracteriza por ser uma ordem jurídica que legitima a ideologia imperante dentro das sociedades; e, em decorrência, a política e os processos democráticos se tornam fundamentais para definir a ideologia imperante e legitimadora da ordem jurídica do Estado.

A capacidade de construir identidades legitimadoras ao redor do Estado que sejam apropriadas pela maioria dos cidadãos condiciona de maneira importante o sucesso ou fracasso dos Estados, já que à medida que se fortaleçam as identidades legitimadoras, o Estado estará respaldado pela cidadania. Pelo contrário, à medida que se fortaleçam as identidades de resistência, a ordem instaurada pelo Estado será cada vez mais questionada e terá maiores ameaças desestabilizadoras por falta de aprovação da população.

Em qualquer caso, na era da globalização e as novas tecnologias a realidade das diversas identidades existentes nas sociedades obriga o Estado a melhorar a comunicação com os cidadãos e a estabelecer mecanismos que permitam identificar aos diferentes indivíduos e grupos interessados em determinados bens ou serviços, com a finalidade de dar uma resposta efetiva a suas demandas.

No momento, a importância da democracia representativa no Estado moderno para definir as identidades legitimadoras da ordem jurídica obriga a estudar na sequência os principais problemas da democracia representativa no Estado, na era da globalização e as novas tecnologias.

5. A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

No capítulo anterior, vimos como o conceito de população e especificamente o conceito de povo está profundamente relacionado ao conceito de soberania popular que determina que o povo tenha o poder político supremo no Estado. A distinção entre população e povo é relevante já que:

En algunos sistemas políticos y durante la fase inicial del sistema representativo, el pueblo ha sido numéricamente muchísimo más pequeño que la población: la exclusión de las mujeres, extranjeros y menores de los derechos que configuran la ciudadanía no ha sido ni mucho menos la única que se puede mencionar.[...] Una parte de la historia de los siglos XIX y XX la ocupa la lucha de distintos sectores sociales por la conquista de derechos políticos.³⁷⁵

Na teoria política, o poder do Estado precisa descansar na convicção popular da legitimidade do Estado, e, desde o início, a democracia representativa tem sido o mecanismo principal para sustentar a convicção popular de legitimidade do Estado, pois a eleição dos representantes ajuda a fortalecer a ideia de que o poder político descansa no povo, que deve eleger finalmente os representantes, ainda que em algumas épocas e, em algumas circunstâncias, os direitos políticos não fossem iguais para toda a população.

O hipotético “pacto originário” ou “contrato social” ajuda os indivíduos a sair do “estado de natureza” e também a estabelecer o caráter convencional do Estado representativo, cuja convenção entre todos os indivíduos sustenta a legitimidade do poder político, da cidadania e, finalmente, dos representantes do povo.³⁷⁶

Para Capella, o axioma da doutrina política moderna deve ser contemplado de diferentes pontos de vista. Primeiro, ele ressalta o formalismo que desde um início teve a democracia representativa, já que o ideal democrático se sustenta em um pacto hipotético que na prática nunca aconteceu, o que causa que a democracia seja formal e abstrata, até idealista, isto é, sem nenhuma possibilidade de ser levada seriamente à prática. A idealização da democracia representativa impede ver a democracia como um processo, com avanços e regressões na distribuição efetiva do poder entre o povo, pois o poder já está previamente distribuído de forma igualitária entre todos os cidadãos.³⁷⁷

³⁷⁵ CAPELLA. *Fruta prohibida*. p. 116.

³⁷⁶ CAPELLA. *Fruta prohibida*. p. 117.

³⁷⁷ CAPELLA. *Fruta prohibida*. p. 117.

Em segundo lugar, ao contrário das democracias antigas, como a ateniense, que estabeleciam deveres e uma cultura social, como condição prévia para o funcionamento da democracia, mediante a existência de instituições educativas e militares (para formar o cidadão e defender a comunidade) na democracia moderna a importância do contrato social coloca a manutenção dos sistemas democráticos na capacidade de convicção do discurso da igualdade política abstrata entre o povo e, em decorrência, os deveres sociais dos cidadãos aparecem como uma consequência dos direitos e não como uma condição prévia para a manutenção e o bom funcionamento da democracia.³⁷⁸

Assim, na democracia moderna, a função formal da cidadania ou do povo soberano está limitada na prática à eleição dos representantes do povo, que finalmente vão determinar a “vontade geral” mediante a promulgação de leis que são votadas pela maioria dos representantes. Esse é um problema que desde o início teve a democracia representativa, tal como o explica Rodríguez:

En el imaginario político del siglo XVIII que heredaría la democracia, el rol de la ciudadanía se perfila como un mero instrumento de legitimación del elegido en el Parlamento. Su importancia solo se destaca cuando de elegir o reelegir se trata, pero mientras el mandato se está desarrollando, el ciudadano no goza de ninguna herramienta para hacer sentir su voz ni dentro ni fuera del Parlamento.³⁷⁹

O poder dos representantes do povo implica obrigatoriamente o poder de eleger a ideologia imperante no ordenamento jurídico do Estado, estabelecendo normas que são de obrigatório cumprimento para todos os cidadãos, ainda que nem todos os cidadãos compartilhem a ideologia imperante no ordenamento jurídico. Daí a importância da representação nos Estados modernos, que se caracterizam por ter sistemas de governo de democracia representativa.

Porém, no século XX surgem problemas adicionais às democracias representativas devido à emergência de diversas identidades que proclamam múltiplos interesses e concepções de vida boa, como já foi estudado no capítulo anterior, causando maiores problemas aos sistemas de representação e à “vontade geral”, que é permanentemente questionada.

Em decorrência, qualquer análise sobre o funcionamento do Estado estaria incompleto sem estudar a forma como a democracia representativa tem se desenvolvido nas nossas sociedades. Assim, na sequência estudaremos o início da democracia

³⁷⁸ CAPELLA. *Fruta prohibida*. p. 117-118.

³⁷⁹ RODRÍGUEZ. *Minorías, acción pública...* p. 45.

representativa, para depois analisar sua ampliação mediante as lutas sociais e o sufrágio universal, para finalmente estudar as transformações da democracia representativa na era da globalização e as novas tecnologias.

5.1. O INÍCIO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Começando com a França, para Sieyès, o povo era o único soberano e o único legitimado para elaborar uma Constituição que determinasse o marco institucional em que deveriam atuar os representantes da nação.

Os representantes são necessários nos Estados modernos porque os associados são numerosos e estão dispersos em um território extenso, razão pela qual o povo confia o poder aos representantes, que devem velar e proteger os assuntos públicos. Dessa forma, o povo era a vontade geral que se identifica com a nação; só o povo estava legitimado para encarregar os representantes extraordinários da elaboração de uma Constituição que determinasse claramente os limites que deverão ser respeitados pelos representantes, que terão poder limitado sobre os assuntos do governo.³⁸⁰

El núcleo de su idea de representación es, por tanto, que el poder público delegado no puede jamás llegar a ser nocivo para sus mandantes / comitentes, para lo que son necesarias múltiples preocupaciones s que se han mezclado a la constitución para que el ejercicio del gobierno no sea ilegal.³⁸¹

Nos Estados Unidos, para Madison, uns dos maiores riscos da democracia eram as facções, as quais consistiam num número de cidadãos que, movidos pela paixão comum ou pelo interesse, atuavam de forma contrária aos direitos das minorias e, portanto, contra os interesses da comunidade ou do bem público. Assim, para solucionar o problema das facções, a República deve basear-se na democracia representativa, cujas decisões públicas são tomadas pelos representantes do povo, que são descritos como homens sábios e virtuosos que sabem discernir melhor sobre os verdadeiros interesses do país.³⁸²

Da perspectiva de Madison, a exclusão política de certos grupos não é um problema importante, já que, no seu imaginário de representação, os que desejem

³⁸⁰ SIEYÈS, Joseph Emmanuel. **¿Qué es el tercer Estado?** Precedido de «Ensayo sobre los privilegios». Introducción, traducción y notas de Marta Lorente Sarieña y Lidia Vázquez Jiménez. Madrid: Alianza Editorial. 2008, p. 139-140.

³⁸¹ ABELLÁN, Joaquín. **Democracia**. Conceptos políticos fundamentales. Madrid: Alianza. 2011, p.179.

³⁸² MADISON, James, et. al. **The Federalist Papers**. No 10. Disponível em: <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fedindex.htm> Acesso em: 09/03/2012.

participar do Parlamento poderão fazê-lo, sempre que sejam cidadãos destacados em mérito, inteligência, propriedades e virtudes. Adicionalmente, poucos cidadãos se interessam por participar ativamente dos assuntos públicos, já que as ideias do liberalismo individualista ajudaram a reforçar o abandono por parte dos indivíduos dos assuntos públicos. A respeito, Tocqueville afirmava:

Como os homens que vivem nos países democráticos não têm nem superiores nem inferiores, nem associados habituais e necessários, eles de bom grado se volem para si mesmos e se consideram isoladamente. [...] Por isso, somente com esforço esses homens se afastam de seus afazeres particulares para cuidar dos assuntos comuns; a sua tendência natura é abandonar esse cuidado exclusivamente ao representante visível e permanente dos interesses coletivos, que é o Estado. Não só não possui o gosto natural de se ocupar com o público, mas muitas vezes não tem tempo para fazê-lo. A vida privada é tão ativa nos tempos democráticos, tão agitada, tão cheia de desejos, de trabalhos, que quase não resta mais energia nem vagar a cada homem para a vida .³⁸³

O modelo de democracia representativa proposta no Federalista N° 10 evidencia uma estratégia para neutralizar os “perigos da maioria” e seus efeitos; é tanto uma maneira de dirigir as grandes Repúblicas como o resultado de uma saída, desde a elite, à ameaça de dotar de mecanismos de participação do povo.³⁸⁴ A respeito, Rodriguez afirma:

En efecto, según la interpretación de MADISON previamente señalada e imperante en el siglo XVIII, las minorías están compuestas por los privilegiados por una educación superior y una capacidad económica de grandes proporciones, mientras que las mayorías se conformaban por la gran masa de desposeídos e ignorantes que prevalecen en las sociedades. Así, las medidas implementadas van dirigidas a frenar el poder de las mayorías ignorantes y pobres en beneficio de las minorías ilustradas y económicamente fuertes, con tal suerte que, para los observadores de los siglos XVII y XVIII, los peligros de dominación se ciernen de la mayoría sobre la minoría, pero en el sentido anteriormente anotado.³⁸⁵

A democracia representativa, dominada pela classe burguesa que representava só uma minoria no Estado liberal, ajudou a construir as instituições e normas jurídicas necessárias para a construção do capitalismo, assegurando aos detentores do capital a preponderância na vida econômica e mesmo na vida política dos Estados.³⁸⁶ A esse respeito Capella afirma:

Así, los Estados Unidos de Norteamérica no vacilaron en otorgar poder político a grandes empresas privadas – poniendo unidades militares a las

³⁸³ TOCQUEVILLE. **A democracia na América**. p. 515.

³⁸⁴ RODRÍGUEZ PEÑARANDA. María Luisa. **Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2005, p. 43.

³⁸⁵ RODRÍGUEZ. **Minorías, acción pública...** p. 45.

³⁸⁶ RIPERT, **Aspectos jurídicos do capitalismo moderno**. p. 23.

órdenes directas de sus directivos –; por ejemplo, a las empresas mineras y ferroviarias, en el último caso para combatir a los amerindios nativos y expulsarles de las tierras que ocupaban inmemorialmente en beneficio de los colonos inmigrantes. La democracia norteamericana no permitía que los indígenas nativos tuvieran no ya derechos políticos, sino siquiera el derecho de propiedad. Los indígenas no podían ser propietarios de tierras ni siquiera cuando les hubiera correspondido ese derecho no ya en la forma tradicional de sus propios sistemas normativos sino incluso cuando procedía por matrimonio o por herencia de un colonizador anglo. El «doble estado» es eso y cosas como ésas: un rasero jurídico distinto para «amigos» y «enemigos», monopolizando el poder la decisión acerca de quién es «amigo».³⁸⁷

No Estado liberal, a democracia representativa dominada pelas elites ajuda a fortalecer o sistema capitalista em formação, causando o aumento das desigualdades entre a elite rica e o resto da população pobre. Em resposta a essa fase inicial do Estado liberal, a partir do século XIX se evidencia o surgimento de diferentes lutas sociais por parte de diversos setores das sociedades, com a pretensão de adquirir os direitos políticos antes negados, isto é, adquirir a condição de cidadãos, com capacidade para eleger e ser eleitos.

5.2 A AMPLIAÇÃO DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

No século XIX, as condições que possibilitaram o enriquecimento da poderosa burguesia capitalista determinaram também o aparecimento do proletariado submetido a condições infra-humanas de vida e de trabalho, evidenciando que a igualdade formal dos cidadãos na lei contrastava com as pobres condições econômicas e sociais que não lhes permitia ter condições de vida em conformidade com a dignidade humana, nem ter possibilidade de participar da política, dado que o direito ao sufrágio dependia do status social e econômico.³⁸⁸

Os protestos e as greves que eram organizados pelos trabalhadores para exigir mais direitos foram reprimidos pelo Estado, pois se considerava que atentavam contra a ordem pública e contra a livre capacidade de contratação dos patrões, já que o modelo econômico imperante de *laissez-faire* não permitia a intervenção do Estado, e, portanto, a injustiça encontrava seu maior suporte no ordenamento jurídico e no poder do Estado.³⁸⁹

³⁸⁷ CAPELLA. **Fruta prohibida**. p. 121-122.

³⁸⁸ RINCON CORDOBA, Jorge Iván. **Las generaciones de los derechos fundamentales y la acción de la Administración Pública**. Bogotá: Universidad Externado. 2ª Ed. 2004, p. 66.

³⁸⁹ *Ibidem*.

Para evitar que a legislação fosse uma legislação de classe, John Stuart Mill propõe que se procure um equilíbrio entre os interesses das duas classes da sociedade industrial – burgueses e proletariado – visando a que a maioria parlamentar precise sempre do apoio da outra classe. Para Mill, o sistema majoritário, ao dar todo o poder à maioria numérica, excluía as minorias mais fracas. Assim, a verdadeira democracia implica que as minorias tenham também representação sobre a base de um sufrágio proporcional. Portanto, é preciso que um grupo de eleitores, que some um determinado número, tenha um representante de sua própria eleição no Parlamento para que assim as minorias tenham participação e não sejam suprimidas.³⁹⁰

Entretanto, ainda que Mill rejeite o sufrágio restritivo ou censitário por considerá-lo injusto e por limitar as possibilidades educativas da participação política, não concorda com o sufrágio universal, já que o direito ao voto deve ter qualquer homem ou mulher que saiba ler, escrever e contar, que pague impostos, sendo assim, são excluídos os analfabetos, os que não pagam impostos e as pessoas dependentes de ajuda social, que são uma carga econômica para a comunidade. Mill considera que os cidadãos mais qualificados deveriam ter dois ou mais votos e os demais, só um.³⁹¹

Posteriormente, desde os finais do século XIX e o início do século XX os diferentes Estados ao redor do mundo têm ampliado os direitos políticos à maioria da população, institucionalizando o sufrágio universal na democracia representativa, fazendo com que este sistema político seja o preferido pelos cidadãos. Porém, o aumento da democratização das sociedades traz novos problemas aos Estados em razão da existência de pluralidade de interesses que dificilmente podem ser bem representados nos Parlamentos.

Por outro lado, o mandato representativo em contraposição ao mandato imperativo, estabelecido desde o século XVIII, gerou um maior afastamento dos cidadãos nos assuntos públicos, já que o representante, com melhor formação que a maioria dos cidadãos, é a pessoa encarregada de tomar as decisões.

A única função do cidadão é eleger quando tem o direito de sufrágio e quando não tem este direito, simplesmente não existe nenhum canal de comunicação entre o Estado e os cidadãos sem direito ao sufrágio. A ideia de que o representante representa a

³⁹⁰ MILL, John Stuart. **Consideraciones sobre el gobierno representativo**. Traducción, prologo y notas de Carlos Mellizo. Madrid: Alianza Editorial. 2001, p 123-126. ABELLAN. **Democracia**. p. 217-227.

³⁹¹ “No es algo útil, sino dañino, el que la constitución de un país declare que la ignorancia puede reclamar tanto poder político como la sabiduría.” MILL. **Consideraciones sobre el gobierno representativo**. p. 195-199.

nação e não os eleitores ajuda a reforçar o mandato representativo, já que os cidadãos não contam com mecanismos de controle sobre os representantes eleitos, o que permite manter afastado o povo das decisões públicas tomadas pelos representantes.

Assim, o fortalecimento do mandato representativo e a falta de mecanismos de participação cidadã fazendo com que a implantação do sufrágio universal não seja suficiente para solucionar os problemas intrínsecos das democracias representativas.

A falta de participação da cidadania na democracia representativa moderna leva a Weber a afirmar que a democracia é simplesmente um sistema de livre eleição dos dirigentes. Para Weber, a ampliação do sufrágio e a igualdade social da população não impedem que aumente a burocratização do poder político, e, portanto, a democracia só ajuda a nivelar aos governados, já que a democracia não significa necessariamente aumento da participação ativa dos dominados no poder.³⁹²

Assim, a democracia no sentido literal de «poder do povo» é para Weber uma ilusão, pois a massa desorganizada nunca administra numa comunidade política de grandes dimensões, mas sim é administrada, e o único que muda é o modo de selecionar aos dirigentes encarregados de administrar. Na democracia representativa nas sociedades de massa, a única forma de influência do povo sobre os governantes e mediante a «opinião pública». Weber está de acordo com o sufrágio universal igual para todos os alemães, e está a favor de um parlamento forte e responsável suportado na existência de partidos políticos organizados centralizadamente com capacidade para lutar politicamente.³⁹³

No século XX, na medida em que o direito ao voto se amplia, aparecem numerosos *partidos políticos* com a intenção de ascender ao poder para fazer prevalecer os diversos interesses que representavam e, portanto, cada vez, se torna mais evidente que as sociedades não são homogêneas; que existem diversos interesses e grupos sociais, que também têm direitos e interesse de participar ativamente do debate público no Parlamento.

³⁹² Naturalmente hay que tener en cuenta que la palabra “democratización” puede inducir a error. El “demos”, en el sentido de una masa inarticulada, no “gobierna” nunca en las sociedades numerosas por sí mismo, sino que es gobernado, cambiando solo la forma de selección de los jefes del gobierno y la proporción de la influencia que puede ejercer o, mejor dicho, que pueden ejercer otros círculos procedentes de su seno, por medio del complemento de una llamada “opini3n pública”, sobre el contenido y la direcci3n de la actividad del gobierno. En el sentido aqu3 apuntado, la “democratizaci3n” no debe significar necesariamente el aumento de la participaci3n activa de los dominados en el dominio dentro de la organizaci3n considerada. WEBER, M. **Economía y sociedad**: teor3a de la organizaci3n social. México: Fondo de Cultura Econ3mica. 1963. v. 4. p. 113-114.

³⁹³ *Ib3dem*.

Nesse contexto e, pouco a pouco, a democracia de líderes realiza seu aparecimento, propondo uma concepção da política como “*luta pelo poder*”, na qual intervêm partidos políticos organizados e líderes políticos responsáveis que visam direcionar a sociedade mediante a imposição de determinadas s que representam seus interesses.

Para Schumpeter, a democracia é um método de seleção de líderes e, por isso critica tanto a ideia do “bem comum” como da “vontade geral” por considerar que os indivíduos nem sempre compartilham os mesmos objetivos e, muito pelo contrário, têm diferenças irreduzíveis sobre o que deve ser a vida e a sociedade. Adicionalmente, Schumpeter considera que as ideias do bem comum ou a vontade geral são perigosas porque implicam obrigatoriamente rejeitar qualquer discrepância por sectária ou irracional, ou seja, perde-se a liberdade de discussão. Logo, a democracia significa somente que o povo tem a possibilidade de aceitar ou rejeitar os homens que vão governar.³⁹⁴

A democracia competitiva de Schumpeter aceita a existência de interesses particulares organizados e, em decorrência, se baseia na existência de amplas liberdades para todos os indivíduos, visando ampliar as possibilidades de discussão sobre os assuntos públicos.³⁹⁵

A visão da democracia como luta pelo poder, ou como democracia competitiva vai se tornar mais evidente no final do século XX quando as novas tecnologias mudem totalmente a forma de fazer nas sociedades da informação.

5.3 A DEMOCRACIA REPRESENTATIVA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS

Na era da globalização, a política e os processos democráticos são transformados pelas novas dinâmicas de comunicação e relacionamento ao redor do mundo, por causa das novas tecnologias e os grupos empresariais que controlam as interconexões globais.

Aqui é importante levar em conta que, na atualidade, o debate político e as estratégias políticas acontecem nos meios de comunicação (que têm capacidade para

³⁹⁴ SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo y democracia**. Traducción: José Díaz García. Madrid: Aguilar. 1968. p. 321-342.

³⁹⁵ SCHUMPETER, **Capitalismo, socialismo y democracia**. p. 343.

chegar às grandes massas) necessários para obter apoio suficiente da maioria dos cidadãos para ascender ao Estado. De forma tal que, sem presença ativa nos meios de comunicação massivos, os candidatos políticos simplesmente não têm possibilidades de ascender ao poder.

O acesso às instituições do Estado depende da capacidade dos políticos para mobilizar a maioria de votos dos cidadãos mediante os meios de comunicação de massas. Isto porque nas sociedades contemporâneas, as pessoas recebem a informação basicamente dos meios de comunicação e, com base na informação subministrada, as pessoas formam sua opinião política. Porém, também é verdade que nos últimos anos as redes sociais começaram a ser relevantes na formação da opinião política, o que causa profundas mudanças na democracia representativa.

Na atualidade, os políticos e o governo se tornam dependentes da avaliação diária do impacto político de suas decisões sobre a opinião pública, a qual é medida mediante enquetes e análises da imagem realizada por expertos contratados.

Os meios de comunicação se convertem em um campo de batalha onde as forças, as personalidades políticas e os grupos de pressão estão em permanente competição, tentando enfraquecer o oponente, para obter maiores benefícios nas enquetes, nas votações e nas decisões do governo. A política nos meios de comunicação é por definição contraditória, pois atuam diversos atores e diversas estratégias políticas, gerando consequências inesperadas que ninguém pode controlar.³⁹⁶

Ao mesmo tempo, diferentes atores sociais e cidadãos de todo o mundo podem influenciar as massas utilizando as novas tecnologias da comunicação, especialmente a internet e especificamente o facebook, o twitter e o youtube, além da telefonia móvel, para fazer avançar seus projetos, defender seus interesses e reafirmar seus valores. Os exemplos colocados anteriormente, tais como a primavera árabe e o movimento de indignados, são uma prova de como a autocomunicação de massas está mudando as relações entre os indivíduos, os grupos e os Estados, permanentemente, sem que os Estados possam controlar efetivamente os diferentes fluxos de informação que ameaçam sua autonomia.

Tendo em conta a importância da dos meios de comunicação na democracia representativa na atualidade, na sequência analisaremos as características básicas deste tipo de que condiciona os Estados, a democracia e as eleições dos indivíduos.

³⁹⁶ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 346-349.

5.3.1 A política dos meios de comunicação

A política dos meios de comunicação tem pouco a ver com a ideia de democracia deliberativa baseada na exposição de argumentos profundos e em debates e discussões civilizadas. Na atualidade, os meios poucas vezes se concentram na análise aprofundada dos argumentos. Pelo contrário, se interessam mais pelos detalhes do espetáculo político, tais como quem ganha, quem perde, como, por que e qual foi a última jogada política.

Isso porque como o tempo nos meios de comunicação é caro, em geral não há tempo suficiente para a realização de debates aprofundados sobre os problemas das sociedades. Adicionalmente, devido à multiplicação dos meios de comunicação que devem competir no mercado, a competição entre eles pela audiência é permanente levando a que a programação dependa dos interesses previamente identificados da audiência específica, não só dos interesses políticos, como analisaremos adiante.

Na atualidade, a política dos meios de comunicação tem muito mais a ver com a democracia competitiva descrita por Schumpeter, que, como vimos antes, aceita a existência de interesses particulares organizados para lutar pelo poder político nos Estados. Porém, uma diferença importante que devemos ressaltar aqui é que, devido ao avanço do capitalismo e à existência de poderosas empresas multinacionais de comunicação, os sistemas políticos se tornam cada vez mais caros, obrigando a que todo candidato a um cargo de representação popular disponha de expressivos recursos econômicos para poder participar da competição pelo poder.

O fato de que *a nos meios de comunicação seja cada vez mais cara, implica obrigatoriamente que alguém deve pagar por ela*. Isso leva a que o financiamento das campanhas signifique importantes cargas para a democracia, que fica comprometida com interesses econômicos, desde o início das campanhas.

Essa problemática não é nova, e desde finais do século XX os diferentes Estados estabeleceram diferentes regulações que procuram controlar as formas de financiamento político e colocam limites à publicidade política paga nos meios de comunicação, para evitar o aumento nos custos da . A respeito, Castells afirma:

La publicidad pagada es más importante en Estados Unidos que en otros países y se refiere fundamentalmente a las campañas s (una actividad incesante en los Estados Unidos). [...] En Europa la publicidad pagada o bien está prohibida o desempeña un papel menor en el proceso electoral, aunque la financiación también es un asunto importante [...] Las campañas s en Latinoamérica, Asia y África ofrecen una mezcla diversa que combina el

control gubernamental sobre los medios de comunicación, la publicidad pagada en los medios comerciales y redes clientelistas que se nutren de dinero y de promesas de favores.³⁹⁷

Contudo, os políticos podem permitir-se campanhas caras porque dispõem de abundantes recursos procedentes de grupos de pressão e doadores com interesses específicos no Estado, que podem fugir dos controlos sobre o financiamento político. Segundo Castells, algumas vezes, os políticos nem podem gastar todo o dinheiro que recebem, mas tudo termina justificado mediante contabilidade criativa.³⁹⁸

O apoio de grupos de poder às campanhas mediante o financiamento cria profundos questionamentos sobre a legitimidade do candidato ou do partido, em razão da perda da capacidade de representação da maioria, já que os candidatos terminam representando grupos de interesse específicos e identificáveis. Isso sem contar os casos em que se comprova a existência de financiamentos ilegais nas campanhas. Sobre o profundo relacionamento existente entre a política e o dinheiro, Castells afirma:

La infraestructura [de la campaña] comienza con la solvencia financiera: sin suficiente financiación no hay campaña creíble, hasta el punto de que el nivel de financiación del candidato es uno de los criterios que determina las posibilidades de ser elegido. Se trata de un círculo virtuoso (o vicioso): cuanto más dinero, más posibilidades de ganar las elecciones, lo que atrae más financiación de personas y grupos que apuestan por un candidato concreto. El dinero y la están entrelazados. La campaña también depende de la cantidad de asesores y de la exactitud de su información. Aquí se incluye la elaboración de una base de datos fiable que permita dirigirse a las características sociales y la distribución espacial de determinados grupos de votantes y ajustar el mensaje de la campaña a cada contexto.³⁹⁹

Assim, nos últimos anos, os assessores dos candidatos também começaram a desempenhar um papel essencial nas campanhas políticas. Os assessores podem lograr eficientemente maior apoio para o candidato e maior oposição para a competência, mediante diferentes *estratégias de marketing político*, análise de dados, pesquisas à oposição, difamação e manipulação da informação. Em relação aos assessores políticos, Castells afirma:

Los expertos en encuestas y los asesores de imagen se han convertido en actores políticos decisivos, capaces de hacer y deshacer presidentes, senadores, congresistas y gobernadores, mezclando tecnología de la información, mediología, astucia y magia arrogante.⁴⁰⁰

³⁹⁷ CASTELLS. Manuel. **Comunicación y Poder**. Traducción: Maria Hernandez Diaz. Alianza Editorial. Madrid. 2011. p. 269.

³⁹⁸ CASTELLS. **Comunicación y Poder**. p. 290-291.

³⁹⁹ CASTELLS. **Comunicación y Poder**. p. 306.

⁴⁰⁰ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. II. p. 352-253.

Nos Estados Unidos, à medida que a tecnologia acelerava os informes da mídia e aumentava a velocidade e flexibilidade dos sistemas de informação, os políticos e seus assessores passaram a ter uma retroalimentação valiosa que permitiu a todos os altos cargos políticos, a começar pela Casa Branca, estabelecer estratégias de comunicação mediante reuniões diárias nas primeiras horas do dia para analisar as tendências da opinião pública e intervir em tempo real, modificando as mensagens e os programas.⁴⁰¹

Portanto, *a política mediática*⁴⁰² não se limita às campanhas eleitorais, mas *é uma dimensão constante e fundamental da* , praticada igualmente pelos governos, partidos, líderes e atores sociais não governamentais. *Influir no conteúdo das notícias cada dia é um dos esforços mais importantes dos estrategistas políticos.*⁴⁰³

Assim, a tecnologia tem transformado a política não só pela capacidade de chegar a grandes audiências, mas também por *vincular o sistema de meios em tempo real com o marketing político.*⁴⁰⁴ Desde finais da década 1970, a introdução dos ordenadores na tabulação das enquetes possibilitou a realização de “pesquisas estratégicas” que permitiram analisar grupos selecionados de potenciais votantes para modificar as estratégias e, inclusive, o conteúdo da mensagem na medida em que se desenvolvia a campanha política.⁴⁰⁵

Quando a diversificação e descentralização dos meios de comunicação foram possíveis na década 1970, devido às novas tecnologias, o domínio da mídia nas atitudes e condutas políticas da população se fez mais amplo.⁴⁰⁶ A televisão a cabo e as tertúlias radiofônicas personalizaram a audiência e permitiram aos políticos orientar melhor sua mensagem, segundo os grupos de interesse. Os setores ideológicos tiveram maior oportunidade para apresentar seus argumentos sem o filtro dos meios majoritários.

⁴⁰¹ CASTELLS. **Comunicación y Poder**. p. 265.

⁴⁰² Castells define a mediática como a forma de fazer a través dos meios de comunicação, onde os políticos devem aceitar as regras de jogo mediático, a linguagem dos meios e seus interesses. CASTELLS. **Comunicación y Poder**. p. 261.

⁴⁰³ CASTELLS. **Comunicación y Poder**. p. 266.

⁴⁰⁴ FALLOWS, James. **Breaking the News**. How the Media Undermine American Democracy. New York: Pantheon. 1996. Apud. CASTELLS. **La Era de la Información**. V. II. p. 352.

⁴⁰⁵ MOORE, David W. **The Superpollsters**: How They Measure and Manipulate Public Opinion in America. New York: Four Walls Eight Windows. 1992. p. 128-129. Apud. CASTELLS. **La Era de la Información**. V. II. p. 352

⁴⁰⁶ GARBER, Doris A. **Mass Media in American Politics**. 2 Ed. Washington D.C.: CQ Press. 1996; HACKER, Kenneth L. Missing links and the evolution of electronic democratization. Mídia, Culture and Society, 18. 1996. Apud. CASTELLS. **La Era de la Información**. V. II. p. 353.

Nesse contexto a aparição da Internet permitiu também ampliar a propaganda das campanhas, os foros de debate e a conexão dos militantes.⁴⁰⁷

Em decorrência, a incorporação da política nos espaços dos meios de comunicação transformou totalmente a política, porque esta agora deve funcionar conforme as regras dos meios, isto é, *os meios enquadram a política*. Isso não significa que os meios de comunicação tenham o poder, tampouco significa que sejam o Quarto Poder, como muitos afirmam. Para Castells, os meios de comunicação são muito mais importantes: *são o espaço onde se cria o poder, isto é, são o espaço onde se decidem as relações de poder entre os atores políticos e sociais rivais na era digital*. Por isso, todos devem passar pelos meios de comunicação.⁴⁰⁸

Aqui é importante ter presente que os meios de comunicação operam sob a lógica de ampliar sua influência e recursos aumentando e consolidando sua audiência. Portanto, não se trata simplesmente de conseguir uma cota de audiência, mas de *conseguir a audiência objetivo*. Os meios se dirigem a audiências específicas, *interessadas em confirmar suas opiniões mais que informar-se em outras fontes sobre opiniões opostas às próprias*. Porém, no caso dos meios majoritários, seu principal ativo é a credibilidade, mas isso também é algo relativo, já que a credibilidade dos meios tem caído nos últimos anos. Ainda assim, as pessoas continuam obtendo a maior parte da informação por meio da internet, da televisão, dos jornais e da rádio.⁴⁰⁹

Portanto, a lógica dos meios promove que eles devam trabalhar para aumentar as audiências, competir pelo entretenimento e obter independência ante a política para induzir credibilidade. Essa lógica causa que as notícias estejam interessadas nos acontecimentos, não na condição subjacente; na pessoa, não no grupo; no confronto, não no consenso, e nos fatos que “adiantam a notícia” não na notícia que explica.⁴¹⁰

As notícias são feitas cada vez mais para que se equiparem a espetáculo ou a acontecimentos esportivos (os candidatos estão em competição), em decorrência requerem drama, suspense, confronto, rivalidades, cobiça, engano, vencedores e perdedores e, se possível, sexo e violência.⁴¹¹ A esse respeito, Castells afirma:

⁴⁰⁷ KLINENBERG, Erick; PERRIN, Andrew. **Symbolic politics in the Information Age: the 1996 presidential campaign in cyberspace**. Berkeley: University of California. Department of Sociology. Inedito. 1996. Apud. CASTELLS. **La Era de la Información**. V. II. p. 353.

⁴⁰⁸ CASTELLS. **Comunicación y Poder**. p. 262.

⁴⁰⁹ CASTELLS. **Comunicación y Poder**. p. 263-264.

⁴¹⁰ GITLIN, Todd. **The Whole World is Watching: Mass Media in the Making and Unmaking of the New Left**. Berkley: University of California Press. 1980, p. 28. Apud. **La Era de la Información**. V. II. p. 354.

⁴¹¹ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. II. p. 354.

Siguiendo el ritmo y el lenguaje de los deportes, se informa «de la como carrera de caballos», como de un juego interminable de ambiciones, maniobras, estrategias, contraestrategias, con ayuda de confidencias privilegiadas y encuestas constantes de opinión de los mismos medios.⁴¹²

Dado que a política do espetáculo não pode se aprofundar nos argumentos dos candidatos, as declarações dos políticos devem submeter-se à regra da frase efetiva, sendo a frase mais curta, a melhor. Dessa forma, a frase efetiva média dos candidatos foi reduzida de 40 segundos em 1968 a 10 segundos nos anos oitenta, a 7,8 segundos em 2000 e a 7,7 segundos em 2004. A mesma tendência se observou na Inglaterra, na Nova Zelândia e no Brasil, ainda que as frases sejam pouco mais longas que nos Estados Unidos.⁴¹³

Assim, as avaliações rápidas, estridentes e resumidas da políticas efetuadas por expertos da televisão, cada vez mais populares, repercutem de forma direta na cobertura dos acontecimentos nas notícias de televisão e nos jornais. Desse modo, as afirmações da mídia sobre a política se convertem em acontecimentos políticos por si mesmos, com anúncios semanais de vencedores e perdedores na corrida política.⁴¹⁴

A política mediática é uma política personalizada, isto é, uma “centrada nos candidatos”. Isto porque a tecnologia dos meios de comunicação tem liberado os candidatos de sua dependência dos partidos políticos, o que permite que as campanhas se realizem com independência quanto à afiliação a um partido, às afinidades ideológicas ou à maquinaria política tradicional.⁴¹⁵ Isso coloca sérios problemas à democracia representativa que tradicionalmente sustentou a ideia da representação na existência de estruturas estáveis como os partidos políticos.

Adicionalmente, a política centrada no candidato se fortaleceu nas últimas décadas porque uma audiência massiva requer uma mensagem simples, e a mensagem mais simples é uma imagem, e a imagem mais simples com a que as pessoas mais se identificam é o rosto humano.⁴¹⁶

A imagem do político não se limita aos traços físicos ou a seu aspecto, mas também influem os atributos de sua personalidade, especialmente a honradez, já que esta

⁴¹² PATTERSON, T.E. **Out of order**: How the decline of the Political Parties and the Growing Power of the News Media Undermine the American Way of Electing Presidents. New York: Alfred Knopf. 1993. p. 74. CASTELLS. Apud. **La Era de la Información**. V. II. p. 354.

⁴¹³ CASTELLS. **Comunicación y Poder**. p. 310.

⁴¹⁴ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. II. p. 354.

⁴¹⁵ CASTELLS. **Comunicación y Poder**. p. 272.

⁴¹⁶ GILES, David. C. Parasocial Interaction, a Review of the Literature and a Model for Future Research. **Media Psychology**. 4 (3) 2002. Apud. CASTELLS. **Comunicación y Poder**. p. 271-272.

é a qualidade suprema que deve ter o líder que vai ser delegado pelos cidadãos no governo.⁴¹⁷ Em relação ao candidato-líder, Castells afirma:

Los votantes buscan alguien como ellos, pero con una capacidad superior para dirigirlos. De hecho, actúan en dos fases: en primer lugar, evalúan la honradez y las cualidades humanas del candidato; en segundo lugar, analizan su determinación, competencia y eficacia.⁴¹⁸

Considerando a importância do candidato-líder, na atual, as mensagens políticas devem estruturar-se como uma negociação entre as características e valores do político e as características e valores da audiência-alvo. A esta nova política Castells chama de “*informacional*”, a qual pode apresentar-se de diferentes formas, tal como será analisado na sequência.

5.3.2 A política informacional

A princípio, a política informacional pode manifestar-se de três formas. A primeira trata da política informacional de candidatos-líderes; a segunda é a política informacional da autocomunicação de massas; e a terceira é a política informacional da difamação.

Como afirmamos anteriormente, a política informacional começa com a articulação das mensagens que dependem dos interesses e valores da coalizão sociopolítica construída em torno de atores políticos concretos. O conteúdo e formato dos projetos são estruturados mediante *think tanks* que reúnem expertos, teóricos, estrategistas políticos e especialistas mediáticos no desenho e na prática da política. Assim, as bases de dados, as mensagens a grupos concretos e o seguimento das enquetes ajudam a analisar as tendências e a compreender os mecanismos cognitivos das pessoas para então desenhar táticas eficientes que ajudem a ganhar as eleições, manter-se no poder ou ganhar batalhas relevantes.⁴¹⁹

Uma vez formuladas as políticas e estratégias, devem-se identificar os valores, as crenças, as atitudes, o comportamento social e político dos segmentos da população

⁴¹⁷ KEETER, Scott. The illusion of intimacy television and the role of candidate personal qualities in voter choice. *The Public Opinion Quarterly*, 51 (3) 1987. Apud. CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p, 314.

⁴¹⁸ KENDALL, Kathleen E.; PAINE, Scott. Political images and voting behavior. In: *Candidate images in presidential elections*. London: Praeger. 1995. Apud. CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p, 314-315.

⁴¹⁹ CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p, 277.

identificados pelas suas características demográficas e a distribuição espacial. Esta informação é útil para adaptar as mensagens políticas à população-alvo.⁴²⁰

Um bom exemplo da adaptação das mensagens políticas (em contradição com as s propostas pelo candidato) foi a estratégia de comunicação da campanha de Bush, que utilizou a publicidade em um programa favorável ao estilo de vida gay, enquanto promovia uma emenda constitucional que proibiria o matrimônio entre homossexuais. A esse respeito, Castells afirma:

En una entrevista en *Vanity Fair*, Karl Rove, a quien muchos consideran el arquitecto de la estrategia de comunicación de George W. Bush, conto que cuando los responsables de la campaña de Bush supieron que la comedia televisiva *Will & Grace* – que trata sobre un homosexual, Will, y su mejor amiga, Grace, que comparten apartamento en Nueva York- era muy popular entre los jóvenes republicanos y los votantes indecisos, especialmente entre las mujeres, saturaron el programa con 473 spots. La campaña compró publicidad en un programa que ofrece una visión favorable del estilo urbano de vida gay, mientras intentaba aumentar el número de votantes en poblaciones conservadoras proponiendo una enmienda constitucional que prohibiera el matrimonio entre homosexuales.⁴²¹

Na atualidade é possível enviar mensagens s ambíguas e às vezes contraditórias devido à combinação das enquetes com a análise sociológica dos dados que permite interpretar as tendências em tempo real e aumentar as possibilidades de modificar uma evolução desfavorável, atuando sobre as atitudes e os valores em cada categoria social. Assim, a elaboração de bases de dados é fundamental para as estratégias políticas, já que isso permite estruturar uma cartografia política que ajuda a personalizar a propaganda política, conforme os interesses do candidato-líder.⁴²²

Esse sofisticado marketing político que surge do marketing comercial, é um indicador da emergência do cidadão-consumidor como novo personagem da política pública. Na prática, os políticos e as empresas utilizam as mesmas bases de dados porque existe um *comércio ativo de venda de informação* surgido pela enorme capacidade de fontes governamentais e acadêmicas, junto com múltiplos dados provenientes das empresas de cartões de crédito, companhias de telecomunicações e de Internet, que vendem a informação dos usuários.⁴²³

Em relação à segunda forma de política informacional relacionada à da autocomunicação de massas, esta nova forma de comunicação surge em razão dos

⁴²⁰ CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p, 282.

⁴²¹ PURDUM, Todd. Karl Rove's Split Personality. *Vanity Fair*. December. 2006. Apud. CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p, 283.

⁴²² CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p, 283-284.

⁴²³ CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p, 284.

avanços tecnológicos que facilitam a comunicação entre os indivíduos sem que exista um controle centralizado sobre as mensagens.

A política da autocomunicação de massas se caracteriza porque o poder da informação não só está concentrado nas elites que acessam as bases de dados organizadas, mas agora as massas também podem acessar e difundir informação, influenciando na política, mas de forma mais indeterminada. Embora os meios de comunicação continuem sendo a principal fonte de imagens, que modelam as mentes dos votantes, os pontos de acesso às redes se têm multiplicado e, em decorrência, a autocomunicação de massa também tem capacidade para influir na política na atualidade.

Graças à Internet qualquer pessoa tem a capacidade de postar imagens impactantes que podem influir de maneira significativa nas campanhas políticas ou nos processos políticos modelando a imagem do candidato e do partido. Também é possível escrever um blog, utilizar Facebook ou Twitter e difundir informação e opiniões mediante listas de contato. Por isso, na era da globalização, as duas formas de comunicação, a comunicação de massas e a autocomunicação de massas, integram-se cada vez mais com as opiniões da audiência.⁴²⁴Sobre isso, Castells afirma:

En el mundo de la comunicación de masas en red, un mensaje puede llegar a miles, y potencialmente a cientos de miles, mediante el mecanismo del efecto del mundo pequeño: redes de redes que aumentan exponencialmente su conectividad. Además, la forma en red de distribución del mensaje importa porque, si cada receptor se convierte en un emisor, en vez de un emisor emitiendo vía teléfono móvil a muchos receptores utilizando su lista de direcciones programada o su red habitual de correspondientes, el receptor identifica el mensaje como procedente de una fuente conocida. En la mayoría de los casos esto equivale a recibir el mensaje de una fuente en la que se confía personalmente. Las redes de teléfonos móviles se convierten en redes de confianza, y el contenido transmitido por ellas suscita empatía en el procesamiento mental del mensaje. De las redes de teléfonos móviles y de las redes de confianza surgen redes de resistencia que provocan la móvil-ización contra un objetivo señalado.⁴²⁵

Enquanto os meios majoritários podem ser controlados por proprietários, anunciantes, editores e periodistas, a Internet não pode ser supervisionada de forma centralizada e, em decorrência, a informação e a desinformação se encontram permanentemente, permitindo o acesso de qualquer pessoa a todo tipo de informação.

A multiplicação dos pontos de acesso às redes tem se convertido num fator fundamental de comunicação e intervenção para movimentos de base e ativistas

⁴²⁴ CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p. 311-312.

⁴²⁵ CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p. 454.

políticos em todo o mundo. Especialmente, os telefones móveis têm ajudado a mobilizar multidões de cidadãos a favor de causas comuns, em alguns casos ativando revoluções, ou ativando a resistência, ou impulsionando candidatos presidenciais e, inclusive, depondo governos e regimes políticos.⁴²⁶

Para que as massas se mobilizem, as emoções compartilhadas e latentes dentro da população são fundamentais, para que uma mensagem tenha efeitos. Assim, *as emoções e não os argumentos têm maior poder de mobilizar as massas* a favor de causas comuns. Um exemplo a esse respeito é a ira.

A ira é uma das emoções mais fortes que mobiliza os rebeldes, enquanto reduz sua percepção do risco. A ira aumenta com a percepção de uma conduta ou ação injusta e com a identificação do agente responsável.⁴²⁷ Assim, ao longo da história a ira tem provocado protestos, resistências e revoluções; mas para que a ira individual produza efeito nas massas, deve ser um sentimento compartilhado que ao comunicar-se gere cólera compartilhada. Ainda assim, todo movimento de resistência é por definição imprevisível e, em decorrência, pode chegar a ser perigoso e dificilmente controlável.

Como os telefones móveis permitem às pessoas estarem permanentemente conectadas em qualquer lugar e em qualquer momento, as explosões de ira individual podem converter-se rapidamente em uma comunidade insurgente, pela conexão imediata de muitos indivíduos frustrados, ainda que não estejam de acordo com uma postura ou solução comum diante de uma dominação considerada injusta.⁴²⁸

E isso aconteceu com o movimento de indignados; os diferentes protestos ao redor do mundo não conseguiram propor soluções reais aos problemas, porque desde um início não existiram objetivos ou propostas concretas de mudança no movimento dos indignados. Pelo contrário, cada cidadão saiu para protestar por diferentes causas e motivos que só tinham em comum a indignação compartilhada.

Na atualidade, qualquer pessoa pode compartilhar como o mundo sua ira e frustração e, dependendo das condições sociais, culturais e institucionais de cada momento (sem necessidade de líderes ou estratégias), a mensagem pode ser amplamente compartilhada e difundida no mundo digital, gerando consequências concretas na cotidianidade das sociedades e do Estado, consequências que não são controladas por nenhum dos atores.

⁴²⁶ CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p. 454.

⁴²⁷ CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p. 452.

⁴²⁸ CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p. 472

Ainda assim é importante ressaltar que quando um reclamo individual ou grupal ao governo tem a capacidade de gerar cólera compartilhada na população, é um claro sinal da falta de aprovação do povo ao governo e, também, é um sinal da necessidade de melhorar a comunicação com os cidadãos interessados em participar da política, de formas diferentes à eleição dos representantes do povo.

Finalmente em relação à política informacional da difamação, este tipo de “política” consiste em realizar pesquisas sobre a oposição *procurando informação que prejudique o rival político*. A difamação é uma potente arma da política mediática, que pode ser utilizada de distintas formas. Pode questionar a integridade do candidato, tanto em sua vida privada como em sua vida pública, lembrando aos votantes de forma explícita ou subliminarmente estereótipos negativos associados à personalidade do candidato (como no caso do Presidente dos Estados Unidos Barack Obama, ser negro e muçulmano).

Também é possível distorcer as declarações ou posturas políticas do candidato de forma que pareçam colidir com os valores fundamentais do eleitorado, denunciando atividades ilegais ou declarações controvertidas de pessoas ou organizações relacionadas com o candidato, ou revelando corrupção. Em qualquer caso, *trata-se de despertar dúvidas entre os possíveis partidários do candidato e mobilizar os votantes da oposição*.⁴²⁹ Os perigosos efeitos da política informacional da difamação são descritos por Castells assim:

Los proyectos políticos, las propuestas de gobierno y las carreras s pueden socavarse e incluso destruirse con la revelación de una conducta impropia (el Watergate de Nixon inauguró la nueva era); con la exposición de una vida privada alejada de las normas morales estrictas y el encubrimiento de la información (Gary Hart); o con la acumulación de acusaciones, rumores o insinuaciones, que los medios airean una tras otra tan pronto como el impacto de una acusación comienza a desvanecerse (¿Bill y Hillary Clinton?). En algunos casos, las acusaciones no probadas tienen consecuencias personales dramáticas, como el suicidio del político implicado (por ejemplo, el ministro de Hacienda socialista francés Pierre Bérégovoy en 1993). Así pues, el seguimiento diario de los ataques personales y los contraataques, o amenaza de hacerlo con acusaciones similares, se convierte en parte fundamental de la vida.⁴³⁰

A *política do escândalo* foi sempre uma característica fundamental para determinar as relações de poder e a mudança institucional em todas as épocas, já que

⁴²⁹ CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p. 317.

⁴³⁰ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 355-356.

muitas vezes as lutas políticas se resolveram em grande medida mediante a política de escândalo.⁴³¹

Porém, cada vez mais os escândalos estão se tornando recorrentes e o centro mesmo da vida política em todo o mundo. Os escândalos, ao chamar a atenção das grandes audiências, conseguem que os meios prestem mais atenção às narrações do escândalo do que às narrações sobre a política.

Uma característica essencial da era digital na política é a possibilidade de expor na Internet qualquer comportamento desonesto ou ilegal dos políticos, a maioria das vezes mediante vídeos postados no YouTube ou outras plataformas. Os líderes políticos já não têm intimidade e sua conduta é constantemente exposta a pequenos dispositivos de gravação digitais, como telefones móveis que permitem a qualquer indivíduo postar imagens facilmente na Internet.⁴³²

Adicionalmente, qualquer notícia, de qualquer formato e de qualquer procedência, pode ter uma difusão viral imediata na Internet.⁴³³ Também, os comentários dos bloggers, do Facebook, do Twitter e da audiência em geral em qualquer plataforma alimentam a controvérsia de forma instantânea, levando o comportamento censurável ao debate público aberto. Assim, difundem-se acusações de escândalo em questão de horas.

Os efeitos da política de escândalo nos resultados políticos concretos são em grande medida incertos. Isto porque os efeitos – que podem ser de curto, médio ou de longo prazo – dependem de muitas variáveis que são diferentes em cada caso, dependendo de diversos fatores como o contexto cultural e institucional, o tipo de político e o tipo de escândalo, o clima político e social do país, a intensidade do cansaço da cidadania em razão dos escândalos, etc.⁴³⁴

Nos últimos anos há um número crescente de casos, em que os escândalos têm gerado importantes mudanças políticas nos governos de todo o mundo e, em alguns casos, conseguiram derrubar governos. De qualquer maneira, todo escândalo político aumenta a crise de legitimidade do Estado e da democracia representativa, implicando que cada vez existam maiores questionamentos sobre as políticas e ideologias adotadas pelos governos como identidades legitimadoras e criando maiores identidades de

⁴³¹ CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p. 320-328.

⁴³² CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p. 329.

⁴³³ McNAIR, Brian. *Cultural Chaos, Journalism, News, and Power in a Globalized World*. London: Routledge 2006. Apud. CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p. 329.

⁴³⁴ CASTELLS. *Comunicación y Poder*. p. 336.

resistência, que em alguns casos não reconhecem a legitimidade do governo nem suas atuações e políticas, gerando profundos confrontos no interior das sociedades que enfraquecem o poder de representação do Estado.

A falta de consensos nas sociedades sobre o conteúdo da política e as identidades legitimadoras que sustentam a ordem jurídica gera que o Estado careça de um direcionamento claro e estável no longo prazo, provocando o estabelecimento de funções contraditórias que permanentemente devem procurar equilíbrios entre os diferentes atores. Na sequência analisaremos algumas dessas funções contraditórias dos Estados na era da globalização e as novas tecnologias.

6. AS FUNÇÕES DO ESTADO NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E AS NOVAS TECNOLOGIAS

As fronteiras físicas e simbólicas, que limitavam a esfera de influência do Estado, se tornaram porosas na era da globalização e as novas tecnologias, já que os Estados são atravessados por fluxos de todo tipo, os quais, em muitas oportunidades, são incapazes de controlar, canalizar ou influenciar. Assim, a própria capacidade de direção econômica, política e social do Estado é questionada em todo momento, uma vez que a governabilidade das sociedades se altera dependendo de múltiplos fatores e atores que nem sempre podem ser controlados totalmente pelos Estados.

As ideias neoliberais imperantes desde a década de 1980 procuraram reduzir a intervenção do Estado na sociedade e no mercado, impulsionando de várias formas a independência dos indivíduos, dos grupos e do mercado liberalizado e globalizado que estava em formação.

A princípio, a intervenção do Estado se tornou legítima só nos casos de insuficiência ou incapacidade dos mecanismos de autorregulação próprios do mercado e da sociedade. Em decorrência, limitou-se a intervenção do Estado e se promoveu a ideia de que o Estado deveria favorecer as iniciativas privadas que ajudassem o desenvolvimento da sociedade e do mercado, trabalhando em cooperação e harmonia com os atores privados ou público-privados de maneira interdependente.

Na década de 1970, o novo modelo de Estado imperante no espaço global estabelecia que o Estado devia ser “menor, mas melhor”. Isto porque a experiência ensinou que o protagonismo do Estado de Bem-estar devia reformular-se, considerando que o Estado é fundamental para o processo de desenvolvimento econômico e social dos países, *mas não como agente direto do crescimento, mas como sócio*, isto é, como elemento catalisador e impulsor desse processo.⁴³⁵

As privatizações e desregulações que se iniciaram desde a década de 1980 em alguns Estados industrializados, como Inglaterra e Estados Unidos, foram exportadas aos Estados ao redor do mundo, com ajuda de organismos internacionais de financiamento (como o Banco Mundial – BM e o Fundo Monetário Internacional-FMI). As reformas do Estado procuravam basicamente diminuir as despesas públicas para

⁴³⁵ BANCO MUNDIAL. Informe Anual. El Estado en un mundo cambiante. 1997. Apud. CLAVIJO VERGARA, Sergio. **Fiscal y Estado en Colombia**. Bogotá: Ediciones Uniandes. 1998, p. 7.

garantir um Estado sadio do ponto de vista fiscal, com poupança pública para desenvolver suas políticas; e, ao mesmo tempo, se procurou implementar novos mecanismos de gestão pública visando à prestação de melhores serviços com menores recursos.

Em cada Estado, as reformas tiveram aplicações diferentes que dependiam dos contextos políticos e sociais próprios da cultura de cada Estado. Porém, as privatizações de serviços públicos e empresas do Estado foram a regra, assim como a desregulação de setores estratégicos para incentivar a iniciativa privada, outorgando liberdade aos agentes econômicos para dinamizar o mercado. Assim, serviços e setores que antes eram monopólios oficiais passaram a ser parte do mercado e da livre competência.

Como resultado das reformas realizadas ao Estado, o início do século XXI se caracteriza pela emergência progressiva de atores cada vez mais poderosos com capacidade de influir nas decisões públicas, pois a nova lógica de governo se fundamenta na cooperação e coordenação do Estado com outros atores, para conseguir atingir os objetivos propostos. A esse respeito o Professor Egon Bockmann afirma:

A fase em que vivemos é antes a da *oposição dialética* entre o papel constitucionalmente atribuído ao Estado e às pessoas privadas na economia, desenvolvida num processo dinâmico que admite o meio termo e se caracteriza pela prévia indeterminação analítica de funções.⁴³⁶

Embora as reformas ao Estado procurassem diminuir as despesas públicas, objetivando um Estado sadio, uma das contradições fundamentais que surgem é o fato de constatar como, nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, o Estado, na prática, não reduziu de forma importante os gastos públicos, nem a carga de tributação sobre a população; mesmo que tivesse reduzido a intervenção na sociedade, (especialmente nas áreas sociais e de apoio à população mais vulnerável) e reduzido a intervenção na economia mediante a desregulação de setores e a realização de privatizações.

Dois casos podem exemplificar o anterior. Na França, Chevallier mostra como os gastos públicos representavam 53.6% do PIB em 2006 e a tributação obrigatória representou 44% do PIB em 2006, ante 41.7% em 1980,⁴³⁷ demonstrando como na França o gasto público continua sendo alto, e a tributação obrigatória à população aumentou ao invés de diminuir.

⁴³⁶ BOCKMANN MOREIRA, Egon. **Qual é o futuro do Direito da regulação no Brasil?**. Inédito. 2013.

⁴³⁷ CHEVALLIER. **El Estado posmoderno**. p. 80.

Na Argentina, Oszlak evidencia que em 1990 o gasto público consolidado foi de 61.949 milhões de dólares e, em 1999, aumentou para 97.595 milhões de dólares, registrando um crescimento de 57.5% no período. Esses dados mostram claramente que o Estado, longe de minimizar seus gastos, incrementou visivelmente o gasto público, apesar das privatizações das empresas públicas e as reformas realizadas dentro do Estado argentino.⁴³⁸

Os casos da França e da Argentina são dois exemplos que evidenciam a tendência existente na maioria dos países nas últimas décadas. Ainda que as teorias neoliberais determinassem a necessidade de diminuir o Estado, na prática o Estado continuou gastando o mesmo, ou às vezes gastou muito mais do que na época do Estado de Bem-estar, só que agora o gasto público tinha outras prioridades, que são definidas politicamente em cada país, pela competência global. Em alguns casos, as prioridades são definidas conforme parâmetros estabelecidos por organismos internacionais como o BM e o FMI.

Em decorrência, é importante ressaltar que desde a década de 1980 o modelo de Estado mudou, e mudou para um modelo em que a prioridade não foi dada ao desenvolvimento com base no pleno emprego da população, nem no cumprimento dos direitos fundamentais estabelecidos nas Constituições, mas para um modelo de desenvolvimento baseado no progresso econômico das empresas, a eficiência, a produtividade, a globalização, as novas tecnologias e, mais recentemente, a luta contra o terrorismo.

O novo modelo de Estado não é estável, ele precisa da flexibilidade, como impõem a globalização e as novas tecnologias. Portanto, as configurações estatais variam segundo cada cultura e país, conforme os contextos políticos, econômicos e sociais. No entanto, a globalização e as instituições internacionais promovem em todo o mundo um modelo similar de Estado, necessário para continuar com o processo de globalização e o livre mercado. Aparentemente este novo modelo de Estado, cada vez mais, pode fazer menos pelo bem-estar dos cidadãos, já que os diferentes fluxos globais condicionam de maneira importante as decisões dos Estados que se encontram entre o global e o local.

As diferentes redes que surgem em escala global, devido às novas tecnologias da informação, geram que a política, que antes era parte do relacionamento particular

⁴³⁸ OSZLAK, Oscar. El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. **Revista Desarrollo Económico**. Vol. 42, Nº 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina, p. 7-8.

entre o Estado e a sociedade de cada país, seja agora parte das redes de atores existentes no espaço público global; atores que têm capacidade para estabelecer diferentes soluções e respostas aos problemas que se apresentam nas sociedades, causando profundos questionamentos à autoridade do Estado e rompendo de diferentes formas o tradicional relacionamento entre o Estado e a sociedade.

O descompasso entre a comunidade política territorial e a comunidade global faz com que a e a democracia representativa tenham inúmeros problemas adicionais, já que na era da globalização e as novas tecnologias poderosos atores podem influir de forma relevante na dos Estados sem pertencer ao Estado, isto é, sem fazer parte da comunidade territorial e sem ser cidadãos com direito a ser representados no Estado.

A experiência mantida até agora evidencia que, em muitas redes, as profundas assimetrias do poder entre os diferentes atores estão criando maiores desigualdades nas sociedades e entre os países. Isso ameaça desequilibrar todo o sistema, devido aos profundos conflitos sociais que se criam na atualidade, entre os diferentes grupos e atores da sociedade e do mercado.

Nesse contexto, o Estado continua sendo um ator fundamental dentro das diferentes redes de poder, já que o Estado, como agente intermediador e catalisador do desenvolvimento da sociedade e da economia, deve tentar manter os equilíbrios entre os diferentes grupos e indivíduos, procurando reduzir as assimetrias do poder e, portanto, reduzir também as desigualdades presentes nas diferentes redes.

Mas, o problema que se apresenta aqui é precisamente determinar se o Estado continua tendo capacidade de intermediação entre os diferentes atores globais e locais e se pode efetivamente ajudar a reduzir as assimetrias de poder que se apresentam no mundo globalizado; ou se, pelo contrário, o Estado é impotente diante desta nova conjuntura e, em decorrência, o Estado e a ordem jurídica por ele imposta terminam ajudando a reproduzir e a fortalecer as desigualdades existentes, causando maiores desequilíbrios.

Neste ponto, consideramos que as particularidades próprias de cada Estado e de cada sociedade condicionaram de forma importante a capacidade ou incapacidade de intermediação do Estado entre diferentes atores, obtendo em alguns casos, regimes melhor equilibrados que outros. Porém, em todos os casos, os Estados devem desempenhar funções às vezes contraditórias, que devem ser permanentemente equilibradas e reformuladas conforme mudam as circunstâncias, o que leva a que a

essência do Estado seja instável e propensa a mudanças políticas, conforme as rápidas transformações da sociedade global e local.

As funções contraditórias do Estado podem sugerir que este novo modelo esteja mais perto do antigo modelo de Estado liberal do século XIX, – que se caracterizou por prover as condições gerais necessárias para o desenvolvimento das atividades produtivas dos sujeitos econômicos, ajudando a reprimir qualquer ameaça ao modelo de produção dominante e integrando as classes subalternas na aceitação do sistema sociopolítico;⁴³⁹ – pois, nas últimas décadas, se tem evidenciado em todos os países ao redor do mundo o aumento das desigualdades, a pobreza e a exclusão social, como consequência, em parte, da diminuição dos benefícios sociais e da qualidade de vida de milhões de pessoas. Tudo isso em meio a uma extraordinária revolução tecnológica que tem permitido aumentar os capitais, as redes e as interconexões ao redor do mundo entre setores relevantes de produção e consumo para o novo sistema capitalista imperante.

Na sequência consideraremos quatro funções contraditórias identificadas no atual modelo de Estado. Primeiro, analisaremos o Estado como garantia da ordem e da segurança, para depois avaliar as funções do Estado social, isto é, o Estado como comunidade política. Em terceiro lugar, estudaremos o Estado como ente regulador, para finalmente avaliar as funções do Estado quando se encontra entre o local e o global.

6.1. O ESTADO COMO GARANTIDOR DA ORDEM E DA SEGURANÇA.

Desde o início da construção do Estado-nação, vimos como este nos introduz numa etapa de racionalização, limitação e objetivação do poder, com base na teoria da separação dos poderes e a soberania do povo, que impede que o poder esteja concentrado numa mesma pessoa ou órgão.⁴⁴⁰

Para Bobbio, desde um início, se criou a dicotomia entre o Estado e a sociedade, entre o público e o privado, e entre iguais e desiguais. O Estado se caracterizava por ter relações entre desiguais (já que os governados estavam

⁴³⁹ CAPELLA. **Fruta prohibida**. p. 129.

⁴⁴⁰ RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ. Jaime. **Aproximación al derecho administrativo constitucional**. Bogotá: Universidad Externado. 2009, p. 33.

subordinados ao poder do Estado), e as relações nas sociedades se caracterizam por pertencer à esfera privada e, portanto, são relações de coordenação entre iguais.⁴⁴¹

A definição do Estado de Weber é famosa por evidenciar precisamente a superioridade do Estado sobre a sociedade, pois, para esse autor, o Estado é uma comunidade humana que tem o monopólio do uso legítimo da força física dentro de um território, e, portanto, o Estado é a única fonte legítima de direito, legitimado para o uso da violência dentro de seus limites territoriais.⁴⁴² Para Weber, a delimitação da comunidade política a um espaço geográfico demarcado é fundamental, pois o Estado exerce seu poder sobre esta comunidade política bem delimitada.⁴⁴³

A superioridade do Estado sobre a sociedade se manifesta especialmente em dois monopólios clássicos vinculados ao poder estatal, que são: por um lado, a coerção física legítima, que visa à manutenção da ordem e da segurança, e, por outro lado, a tributação, necessária para a manutenção do Estado e da ordem por ele imposta. Mas são precisamente esses dois monopólios os que são contestados pela nova ordem na era da globalização e as novas tecnologias. Na sequência analisaremos as dificuldades apresentadas sobre esses dois monopólios.

6.1.1. A manutenção da ordem e da segurança mediante o controle do território e a imposição da lei

Em relação à manutenção da ordem e da segurança, podemos afirmar que uma das funções principais do Estado desde o momento mesmo de sua constituição foi garantir a ordem e a segurança da população. No Estado liberal a manutenção da ordem e da segurança era possível mediante o controle do território e a imposição da lei do Estado, que deve ser cumprida por todos os indivíduos e grupos da sociedade no território. Porém, na atualidade, a manutenção da ordem e da segurança no território não são suficientes devido aos diferentes fluxos e redes globais que atravessam os Estados e as sociedades de forma permanente.

⁴⁴¹ BOBBIO, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la** . Traducción: José F. Fernández Santillán. México: FCE, 1989, p. 15.

⁴⁴² WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1974. p. 56.

⁴⁴³ Entendemos por comunidad aquella cuya acción consiste en que los partícipes se reservan la dominación ordenada de un «ámbito» [geográfico] (no necesariamente constante en absoluto y delimitado con fijeza, pero si delimitable de algún modo) y de la acción de los hombres situados en él de un modo permanente o sólo provisional, teniendo preparada para el caso la fuerza física normalmente armada. WEBER, M. **Economía y sociedad: teoría de la organización social**. México: Fondo de Cultura Económica. 1963. v. 4. p. 661.

As novas formas de delinquência e terrorismo, ajudadas pelas tecnologias da informação e os diferentes fluxos nas redes globais, colocam sérios problemas às atividades policiais do Estado, que já não podem limitar-se mais às fronteiras territoriais dos países, nem às antigas técnicas policiais de vigilância e segurança. De agora em diante, a segurança só é possível com a ajuda de outros Estados e a colaboração recíproca de diferentes redes de informação em vários níveis, que devem estar em permanente atualização e contato para conseguir identificar a tempo os infratores das leis e da ordem nos diferentes territórios.

O controle sobre os fluxos transnacionais se torna de vital importância para a estabilidade própria dos Estados; e portanto, existe uma marcada tendência em todos os países a exercer maior controle sobre as pessoas, capitais, dados, bens e serviços que entram e saem de seus territórios, ainda que a maioria das vezes esses controles não sejam suficientes, nem efetivos diante das inovações do mercado e das redes criminais.

A segurança, depois do dia 11 de setembro de 2001, converteu-se em uma prioridade para todos os Estados, já que a ameaça terrorista afeta igualmente a todos. Isso tem gerado a adoção de legislações muito mais restritivas às liberdades civis e públicas dos indivíduos em nome da segurança; além do aumento dos orçamentos de defesa para o investimento em armas e em sistemas de defesa em todos os países, em detrimento dos orçamentos sociais e de bem-estar para a população. A respeito, Chevallier afirma:

[...] en los Estados Unidos, la *Patriot Act* del 25 de octubre de 2001 despliega las escuchas telefónicas y la vigilancia electrónica, amplía condiciones de allanamiento y detención, agrava las sanciones en los asuntos de terrorismo y refuerza los poderes de los servicios de inmigración; leyes comparables se han adoptado en otras partes, en particular en Canadá, en Gran Bretaña y en Alemania (14 de diciembre de 2001), y también en Francia (ley del 15 de noviembre de 2001, relativa a la seguridad cotidiana). Estos dispositivos se recondujeron posteriormente (en los Estados Unidos la ley del 9 de marzo de 2006 prorrogó la *Patriot Act*, a pesar de algunos enérgicos debates) o fueron reforzados (en el Reino Unido en marzo de 2005, en Bélgica en diciembre de 2005, en Francia en enero de 2006 y en Rusia en febrero de 2006 tras la toma de rehenes de los alumnos en Beslan).⁴⁴⁴

Assim, a luta contra o terrorismo justifica a restrição e, em alguns casos, a violação de direitos fundamentais e das garantias mínimas estabelecidas nas Constituições e na estrutura dos Estados de direito. Os grandes riscos que representam as ameaças terroristas para as sociedades e para o Estado justificam o estabelecimento

⁴⁴⁴ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 98.

de limitações às liberdades ganhas pelos indivíduos desde as revoluções. Os exemplos mais claros se encontram nos Estados Unidos, já que:

[...] Guantánamo fue así creado en una “zona fuera de derecho”, en la cual los “enemigos combatientes” detenidos se veían privados de toda vía de recurso. [...] Los Estados Unidos, incluso no vacilan, en el marco de sus intervenciones militares exteriores, a recurrir a grupos privados de seguridad para asumir tareas de protección y recoger información e interrogar prisioneros –al precio de desviaciones probadas por las operaciones en Afganistán y en Irak (escándalo Blackwater en septiembre de 2007).⁴⁴⁵

O surgimento do terrorismo no momento de maior desenvolvimento tecnológico para a comunicação efetiva entre indivíduos e grupos ao redor do mundo evidencia os limites da comunicação e do diálogo entre diferentes culturas e diferentes grupos nas sociedades na era da globalização e as novas tecnologias, mostrando, assim, a fragilidade do mundo em momentos em que pensávamos que as novas condições tecnológicas permitiriam grandes avanços para toda a humanidade.

Recentemente, o Senado dos Estados Unidos criticou com veemência o Departamento de Segurança Interior - DHS, pelas siglas em inglês (organismo criado depois dos atentados de 11 de setembro, para lutar contra o terrorismo), por considerar que é um buraco negro no orçamento; com uma grande burocracia e contratação que não pode ser justificada, e com questionáveis métodos para a coleta de informação. O informe do Senado deixa claro que esses métodos podem atentar contra as liberdades civis das pessoas. Ainda assim, os atentados em julho de 2012 em Bengasi, Líbia, contra a missão diplomática dos Estados Unidos impediram a reestruturação ou abolição desta entidade em razão dos riscos existentes sobre possíveis atentados terroristas.⁴⁴⁶

A guerra contra o terrorismo cria cenários problemáticos para os governos e as sociedades que atuam com base no medo e nas probabilidades de ocorrência que, a princípio, são irreais, mas que se chegar a acontecer causariam graves e irreparáveis danos. O problema aqui é determinar quando existe realmente um risco sobre a

⁴⁴⁵ RENOU, X. La privatisation de la violence. Mercenaires et sociétés militaires privées auservice du marché. Paris: Agone. 2006. Apud. CHEVALLIER. **El Estado posmoderno**. p. 98-100.

⁴⁴⁶ En esta oportunidad, el subcomité del Senado encontró que los centros de fusión de información local "enviaron inteligencia de calidad dispereja; muchas veces de mala calidad, desactualizada, a veces conseguida en circunstancias que podrían atentar contra las libertades civiles, en ocasiones tomada de fuentes ya publicadas y mucha sin relación alguna al terrorismo". Los investigadores también descubrieron US\$1.400 millones del erario público que no se pueden justificar y que estaban destinados a las operaciones de estos centros, algunos de los cuales están en las listas del Departamento de Seguridad Interna pero no existen. BBC MUNDO. **EE.UU: el fracaso de inteligencia del Departamento de Seguridad Interna**. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121018_eeuu_seguridad_interna_gasto_ineficiencia_critica_wbm.shtml Acesso em: 20/10/2012.

segurança e a ordem das sociedades, e quando não? Quando uma informação é confiável, e quando não o é? As respostas a esses questionamentos marcam importantes limites entre o poder do Estado e os direitos fundamentais dos indivíduos nas sociedades ameaçadas pelo terrorismo, pois à medida que os Estados tenham mais faculdades para atacar o terrorismo, os cidadãos perdem cada vez mais liberdades civis e mais garantias sobre seus direitos fundamentais.

A esse respeito, Kofi Annan, no primeiro informe sobre a aplicação da Declaração do Milênio das Nações Unidas, considerou que em alguns países os acontecimentos de 11 de setembro foram utilizados como pretexto para restringir direitos humanos. Independentemente das circunstâncias, certos direitos humanos devem proteger-se. A exigência que impõe a luta mundial contra o terrorismo jamais deve ser aceita como escusa para infringir direitos fundamentais de pessoas ou grupos.⁴⁴⁷

Em junho de 2013, as revelações nos jornais *The Guardian* e *The Washington Post* sobre a existência de um programa massivo de vigilância secreta nos Estados Unidos (PRISM), para vigiar ligações telefônicas e de internet ao redor do mundo, causaram a indignação de vários governos e cidadãos no mundo, pois este evento evidencia a violação flagrante dos direitos fundamentais de indivíduos de diversas nacionalidades, além da violação dos ordenamentos jurídicos internos dos Estados e o desrespeito ao ordenamento jurídico internacional.

O diretor da Agência de Segurança Nacional (NSA) dos Estados Unidos, James Clapper, defendeu o programa PRISM argumentando que este programa ajuda a proteger a nação de uma ampla variedade de ameaças latentes, considerando que a “prioridade do presidente dos EE.UU é a segurança nacional dos EE.UU”.⁴⁴⁸

Sem entrar na discussão sobre a ilegalidade do programa PRISM e os problemas diplomáticos que essas revelações provocaram na comunidade internacional, aqui nos interessa chamar a atenção sobre como a existência de um programa massivo de vigilância secreta nos Estados Unidos evidencia a excessiva centralização de poder no Executivo, na luta contra o terrorismo, com base em leis de segurança nacional

⁴⁴⁷ NACIONES UNIDAS. **Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas**. Informe del Secretario General. 31 de julio de 2002. Doc. A/57/270, pár.12. Apud. RIQUELME CORTADO. ROSA. Derecho Internacional. Entre un orden global y fragmentado. Madrid: Biblioteca nueva. 2005. p. 40.

⁴⁴⁸ BBC-MUNDO. **Crece escándalo de espionaje en EE.UU**. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/06/130606_eeuu_verizon_internet_metadata_vigilancia_cch.shtml. Acesso em: 07/06/2013.

(*Foreign Intelligence Surveillance Act – Patriot Act*), que outorgam amplos poderes ao Executivo, sem maior controle dos demais poderes do Estado. Essa excessiva centralização do poder ameaça de forma grave as mínimas garantias existentes nos Estados de direito para o respeito dos direitos fundamentais dos indivíduos, além de colocar em grave risco a manutenção da ordem democrática.

Aqui é importante ressaltar que a luta contra o terrorismo não pode ser uma justificação para alterar princípios, valores e instituições democráticas que têm ajudado a evitar o abuso de poder dos governantes sobre os governados, ou o controle de determinados grupos sociais sobre outros. Qualquer retrocesso na consolidação de Estados de direito constitucionais e democráticos pode representar uma enorme perda para a humanidade, abrindo as portas a novas confrontações e violações aos direitos humanos de forma potencializada pela globalização e as novas tecnologias.

Por outro lado, a manutenção da ordem e a segurança da população implica também a obrigação do Estado de proteger a sociedade contra todos os possíveis riscos que possam se apresentar, sobre eventos com capacidade de alterar a ordem pública. Assim, aos riscos existentes sobre o terrorismo devemos adicionar também os riscos ambientais, econômicos, políticos, sociais etc.

Devido ao aumento desproporcional dos riscos na era da globalização, Beck assinala no livro “A Sociedad del Risco” que na atualidade os riscos não se limitam a lugares ou grupos, mas que contêm uma tendência à globalização que abrange a produção e a reprodução industrial e pós-industrial, que não respeita as fronteiras dos Estados nacionais.⁴⁴⁹ Em decorrência, o Estado perde capacidade para impor a ordem e a segurança hegemonicamente, precisando cada vez mais da ajuda de outros Estados, organismos internacionais, grupos e redes de informação.

As últimas décadas são evidencia da complexidade do mundo atual; a globalização, os problemas ambientais e populacionais, os avanços científicos e tecnológicos obrigam a que toda solução aos problemas que se apresentam precise de níveis superiores de informação, inteligência, recursos, organização e eficiência, o que claramente ultrapassa as potencialidades do Estado e de qualquer ator econômico ou social. Nesse sentido, Aguila assinala:

En las actuales condiciones, el gobierno es un agente legítimo y necesario de dirección de la sociedad, pero sus ideas, acciones y recursos son insuficientes para definir por sí mismo los futuros de interés social y sobre todo para

⁴⁴⁹ BECK. *La Sociedad del riesgo*. p. 22.

realizarlos, dado que los problemas y desafíos que la sociedad enfrenta actualmente y ha de resolver para preservar o mejorar sus niveles de integración, seguridad y calidad de vida rebasan por su magnitud, complejidad y dinámica las capacidades de respuesta que el gobierno posee (así como las capacidades de cualquier actor social).⁴⁵⁰

Os riscos na atualidade se apresentam como um “poço sem fundo”, já que, além de ser variados, são infinitos, imprevisíveis e incalculáveis. Os avanços na ciência e na tecnologia causam diretamente o incremento dos riscos para as sociedades e o meio ambiente; riscos que muitas vezes têm a capacidade de ser irreversíveis, colocando em perigo a vida na Terra, como já foi analisado no primeiro capítulo.

A princípio, poderia afirmar-se que a intervenção do Estado não deveria limitar-se a garantir a reparação às vítimas de danos causados pelos riscos, mas que o Estado deveria adicionalmente intervir *preventivamente*, conforme o princípio de cautela consagrado internacionalmente pela primeira vez no Rio 1992, ou pelo menos, avaliar com mais precaução os possíveis riscos ambientais e sociais do modelo de produção e consumo. Porém, os interesses econômicos das diferentes redes globais impedem que os riscos sejam realmente avaliados e controlados na prática, levando a que a única prevenção prioritária para os Estados na atualidade seja a guerra preventiva contra o terrorismo.

Ao aumento dos riscos por causa das inovações tecnológicas, deve-se adicionar o aumento dos confrontos nas sociedades em função do surgimento de diferentes identidades e interesses conflitantes e o aumento das inconformidades em grandes setores da população por causa das s e dos discursos contraditórios dos Estados, resultando na criação de movimentos sociais de protesto que são violentamente contestados pelo Estado, como foi evidenciado nos últimos protestos na Turquia e no Brasil.

Em decorrência, o grande paradoxo que estamos vendo na atualidade é que o cumprimento da função de manutenção da ordem e da segurança mediante o controle do território e a imposição da lei está levando os Estados a desrespeitarem a ordem jurídica por eles imposta, violando direitos fundamentais de indivíduos e grupos, com a justificação de garantir a segurança nacional sem levar em consideração outros interesses relevantes para a manutenção do Estado de direito constitucional e democrático. O abuso do poder e da força do Estado policia está deslegitimando ainda

⁴⁵⁰ AGUILAR. Luis F. *El Aporte de la Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza*. Revista CLAD Reforma y Democracia No 39 Caracas: Oct. 2007. Disponível em: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmDES/Material/aguilargobernanza.pdf> Acesso em: 13/03/2012.

mais as instituições públicas, que perdem capacidade de mediação e diálogo entre diferentes grupos da sociedade, fazendo com que na era da globalização e as novas tecnologias o Estado perca capacidade de liderança e de comunicação com amplos setores da sociedade.

6.1.2. A manutenção da ordem mediante a imposição de impostos

A tributação é o segundo monopólio clássico do Estado (necessário para sua manutenção), pois sem dinheiro dos impostos o Estado simplesmente não pode funcionar, razão pela qual preocupam as dificuldades que na atualidade tem o Estado no momento de tentar impor os impostos aos grandes capitais. Igualmente também preocupa a escassa regulação da atual ordem jurídica internacional e interna dos Estados em matéria de controle dos fluxos financeiros, em um mundo globalizado, com paraísos fiscais.

Em relação aos problemas que o Estado enfrenta no momento de impor os impostos aos grandes capitais, o exemplo mais significativo e recente está nos Estados Unidos. As dificuldades evidenciadas pelo presidente de Estados Unidos, Barack Obama em fins de 2012 para impor maiores impostos aos ricos e evitar o abismo fiscal, fizeram com que o governo decretasse a austeridade forçada nos Estados Unidos, recortando US\$85.000 milhões para o 2013.⁴⁵¹

Agora, em relação aos limites do Estado para controlar os fluxos financeiros, segundo informe da organização Independent Tax Justice Network, uma significativa fração da riqueza financeira global privada – calcula-se que pelo menos de \$21 a \$32 trilhões em 2010 – tem sido depositada em aproximadamente 80 paraísos fiscais. Esses cálculos representam só a riqueza financeira, sem contar com as propriedades privadas, bens móveis e demais artigos de luxo. A pesquisa se concentrou em 139 países que deixaram de impor impostos a uma riqueza aproximada de \$7.3 a \$9.3 trilhões no ano de 2010, ainda que muitos Estados tivessem que solicitar empréstimos por

⁴⁵¹ BBC MUNDO. A quien afecta el secuestro de gastos en Estados Unidos. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/03/130301_economia_eeuu_secuestro_gastos_quien_como_jrg.shtml Acesso em: 03/02/2013.

aproximadamente \$4.08 trilhões. Em decorrência o informe ressalta que os Estados não são devedores, mas, que são credores de aproximadamente de \$10.1 a \$13.1 trilhões.⁴⁵²

O documento elaborado a partir de distintas fontes sugere que para muitos países em desenvolvimento o valor acumulado de capital que tem saído de suas fronteiras desde a década de 1970 seria mais do que suficiente para pagar o que devem ao resto do mundo; mas o problema aqui é que os ativos são retidos por um grupo pequeno de indivíduos ricos, enquanto as dívidas devem ser pagas pelos indivíduos comuns que não têm possibilidades de fugir da imposição tributária dos governos.⁴⁵³

De acordo com o informe, os primeiros 50 bancos privados internacionais manejaram mais de \$12.1 trilhões em 2010. O estudo estima que durante o período de 1970 a 2007 pelo menos de \$150 a 200 bilhões, por ano, foram desviados dos países em desenvolvimento para o mercado global. Este capital representa entre 25 e 30 % da riqueza dos países em desenvolvimento. Como resultado da fuga de capitais a paraísos fiscais, o estudo estima que 91.000 pessoas, que representam somente 0.001% da população mundial, concentram a metade da riqueza financeira do mundo. A outra metade da riqueza é apropriada por 8.4 milhões de pessoas, que representam 0.14% da população mundial.

Embora depois da crise de 2008 o Grupo dos 20 tenha prometido tomar medidas contra os paraísos fiscais, muitos países se negam a facilitar informação às autoridades fiscais sobre os capitais dos multimilionários, limitando assim a capacidade de controle do Estado sobre os fluxos de capital. Como resultado, na ordem internacional ainda não existe controle sobre os fluxos de capital por parte dos Estados e, pelo contrário, cada vez existem mais indivíduos com maiores capitais que os Estados, aumentando assim as desigualdades e diminuindo o poder do Estado sobre os grandes capitais.

⁴⁵² TAX JUSTICE NETWORK. **The Price of offshore revised.** New estimates for “missing” global private wealth, income, inequity, and lost taxes. James Henry. Senior Advisor / Global Board Member. July 2012. Disponível em: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf Acesso em: 22/07/2012.

⁴⁵³ Much of this wealth appears to be concentrated in the hands of private elites that reside in a handful of source countries many of which are still regarded officially as debtors. By our estimates, of the \$7.3 \$9.3 trillion of offshore wealth belonging to residents of these 139 countries, the top 10 countries account for 61 percent and the top 20 for 81 percent. [...] Once we take into account the growth of large untaxed earnings on accumulated offshore wealth, it turns out that from 1970 to 2010 the real value (in \$2000) of these earnings alone may be as much as \$3.7 trillion equivalent to about 60 percent of the global total unrecorded capital outflows during this period. For Latin America, Sub Saharan Africa and the Middle East that have long histories of accumulating offshore wealth and unreported earnings abroad, the ratio is close to 100 percent or more. TAX JUSTICE NETWORK. **The Price of offshore revised.**

Até o momento, a hegemonia do capitalismo potencializada pelas novas tecnologias da informação causa o aumento desproporcional da riqueza para uns poucos, enquanto as condições de vida para o resto da população diminuem proporcionalmente, sem que os Estados possam deter efetivamente esta tendência, em razão da sua dependência dos capitais privados e a competência global do mercado.

A perda da capacidade de intervenção dos Estados nas sociedades e nas economias provoca maiores questionamentos sobre sua capacidade de promover o bem-estar público e a coesão social necessária para uma convivência pacífica entre diferentes indivíduos e grupos da sociedade. A falta de legitimidade das instituições públicas em amplos setores da população aumenta a criação de identidades de resistência nas sociedades, aumentando assim os riscos de confrontação e desconforto em territórios específicos de exclusão.

6.2 O ESTADO COMO COMUNIDADE POLÍTICA, O ESTADO SOCIAL.

Desde o início, temos ressaltado a importante função desempenhada pelo Estado no momento de formar identidades coletivas nas sociedades, assim como sua relevância como ator político na organização das sociedades, ajudando na integração social, mediando os diferentes conflitos de interesse e gerenciando os projetos e as políticas necessários para garantir bens e serviços à comunidade.

Para Chevallier, a mediação estatal é indispensável para contrabalançar os efeitos socialmente desagregantes da globalização, já que o Estado aparece como o agente encarregado de dar continuidade às tradições e aos valores em torno dos quais cada pessoa pode reconhecer-se e identificar-se. A respeito, Chevallier afirma:

Simbólicamente, el Estado constituye más que nunca un punto de referencia, indispensable para que los individuos puedan situarse en el tiempo y en el espacio: incluso si los elementos de identidad tienden a fragmentarse, el vínculo cívico sigue siendo en primer lugar la pertenencia al Estado-Nación; y la presión de movimientos “nacionalistas” para obtener la creación de un Estado da cuenta de su importancia simbólica. El Estado aparece como el encargado y el garante de la perpetuidad de un conjunto de tradiciones y de valores alrededor de los cuales cada quien puede reconocerse e identificarse.⁴⁵⁴

⁴⁵⁴ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 93.

Porém, para Castells, isso não é totalmente certo, já que nas últimas décadas se têm evidenciado, ao mesmo tempo, a explosão dos nacionalismos e o enfraquecimento dos Estados-nação. Portanto, não é possível associar nações e nacionalismos ao surgimento e à consolidação dos Estados-nação modernos.⁴⁵⁵

Para Castells, o nacionalismo e as nações têm vida própria independentemente do Estado, ainda que também seja verdade que os nacionalismos estejam incorporados nas construções culturais e projetos políticos dos países. Assim, a etnia, a religião, a língua, o território, *per se*, não são suficientes para construir nações e induzir ao nacionalismo. Sobre as identidades nacionais contemporâneas, Castells afirma:

[...] tanto los Estados Unidos como Japón son países con una fuerte identidad nacional y la mayoría de sus ciudadanos nacionales experimentan y expresan fuertes sentimientos patrióticos. No obstante, Japón es una de las naciones más homogéneas desde el punto de vista étnico en la tierra, mientras los Estados Unidos es una de las más heterogéneas. Pero en ambos casos, existe una historia y un proyecto compartidos y sus narrativas históricas se construyeron sobre una experiencia social, étnica, territorial y de género diversificada, pero común a la gente de cada país por muchas razones. Otras naciones y nacionalismos no alcanzaron la condición de estados- nación modernos (por ejemplo, Escocia, Cataluña, Quebec, Kurdistán, Palestina) y sin embargo muestran, y algunos lo han hecho durante varios siglos, una fuerte identidad cultural/territorial que se expresa como un carácter nacional.⁴⁵⁶

Dessa forma, o nacionalismo contemporâneo não pode orientar-se à construção dos Estados-nação, já que a nação representa fenômenos culturais que nem todas as vezes defendem o Estado. Um exemplo claro disso é o movimento de independência de Catalunha, que propugna pela constituição de um Estado próprio, independente de Espanha.

Na América Latina a existência de Constituições que reconhecem o pluralismo existente na população faz com que os Estados devam promover a diversidade e o respeito entre as diferentes culturas existentes, ainda que os mecanismos para a promoção da diversidade não sejam muito eficientes em alguns casos e, em outros, criem confrontos entre as diferentes culturas e identidades que devem ser solucionados pelas instituições públicas criadas para mediar entre os diferentes existentes nas sociedades contemporâneas, visando ao cumprimento da Constituição e da lei.

Portanto, na atualidade, toda política de Estado deve levar em conta os diferentes interesses existentes nas sociedades, e isso significa que a deve tentar

⁴⁵⁵ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 50-51.

⁴⁵⁶ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 52.

integrar os diferentes nacionalismos, culturas e identidades existentes nas sociedades, permitindo a convivência pacífica entre diferentes grupos sociais, para que o Estado cumpra efetivamente com sua função de integrador social, visando ao cumprimento das Constituições e das leis aplicáveis.

O cumprimento da função de integração social não só ajuda a fortalecer a legitimidade do Estado, mas também ajuda a que as instituições públicas sejam agentes de formação de identidades coletivas que promovam futuros de valia para a sociedade em geral, sem exclusões de grupo, tentando encontrar pontos de acordo entre os diversos interesses existentes nas sociedades e tentando criar pontes de comunicação entre os diferentes grupos e as distintas redes para que a coesão social seja fortalecida mediante a intermediação do Estado.

Porém, as dificuldades encontradas dentro do Estado para melhorar a comunicação com os diferentes grupos da cidadania têm sido evidenciadas nos diferentes atos de protesto que estão presentes em todos os países do mundo. Até o momento as novas tecnologias não permitiram melhorar a comunicação entre redes, nem entre o Estado e a cidadania, fazendo com que os conflitos e as tensões sociais ameacem a estabilidade dos sistemas econômicos e sociais.

As dificuldades para sustentar de forma autônoma a soberania do Estado intensificada nas últimas décadas evidenciam a atualidade do conceito de Duguit sobre a importância do Estado como ente prestador de serviços públicos, que auxilia na coesão social na medida em que os cidadãos têm uma série de bens e serviços ao alcance de todos, que justificam e legitimam a existência do Estado. Lamprea analisa o conceito de soberania em Duguit assim:

Según Duguit la teoría del Estado basada en la noción “metafísica” de la soberanía había dado paso en las sociedades modernas e industrializadas de principios del siglo XX a una concepción de Estado como conjunto de servicios públicos, los que los “servidores públicos” tenían el deber de prestar a una ciudadanía cada vez más interconectada entre sí y dependiente de servicios proveídos por el Estado tales como los ferrocarriles, los telégrafos, la educación, la sanidad pública básica, entre otros. En la medida en que a principios del siglo XX los mercados domésticos se hacían más complejos debido a los acelerados procesos de industrialización, los ciudadanos exigían –según Duguit- la prestación de más y mejores servicios públicos por parte del Estado. Para Duguit de existir alguna justificación para el ejercicio del poder estatal, esta habría de buscarse no en nociones gaseosas de soberanía o de derechos naturales, sino en la prestación eficiente y continua de los servicios públicos.⁴⁵⁷

⁴⁵⁷ DUGUIT, León. The Concept of Public Service, en Yale L.J., num. 32, p.425, 1922. También cf. un libro del mismo año publicado en España: DUGUIT, León. La transformación del Estado, Madrid,

Porém, a concepção do Estado como agente prestados de serviços públicos não está isenta de problemas na era da globalização e as novas tecnologias, especialmente por três problemas principais que o Estado deve enfrentar na atualidade. Primeiro, as privatizações e a desregulação do mercado têm transformado completamente a velha denominação de bens públicos e de serviços públicos, já que desde a década de 1990, grande parte desses serviços passou a ser gerida por agentes privados sob o controle do Estado.

Ainda que as sociedades na era digital sejam cada vez mais dependentes dos serviços públicos devido às interconexões criadas pelas novas tecnologias, os serviços públicos em muitos países são monopolizados por agentes privados, causando em alguns casos o abuso da posição dominante que deve ser suportada pela população, como veremos mais adiante, ao analisar o Estado regulador.

O segundo problema se apresenta ao tentar definir claramente nas sociedades que serviços públicos são essenciais ou não para a comunidade. As diferenças conceituais fazem com que as diferentes definições dadas por indivíduos e grupos sejam objeto de intensas discussões nas sociedades, o que nem sempre ajuda a coesão social, em razão das diferentes concepções sobre os limites entre o público e o privado; o essencial e o não essencial.

O terceiro problema relevante na prestação dos serviços públicos nas sociedades atuais é a falta de orçamento público para a prestação efetiva desses serviços, em razão da crise fiscal do Estado, da diminuição da tributação por causa dos paraísos fiscais e da diminuição dos orçamentos sociais devido ao aumento dos orçamentos de outros setores prioritários como o setor de defesa nacional em função do terrorismo. As deficiências na prestação dos serviços públicos geram profundos questionamentos sobre a legitimidade e efetividade do Estado como comunidade e agente da coesão social, causando movimentos sociais de protestos.

De outro ângulo, o Estado como representante do público e agente fundamental para a coesão social dos diferentes indivíduos e grupos também deve desenvolver s de inclusão para os grupos mais necessitados das comunidades, já que a existência de desigualdades nas comunidades representa altos riscos para a manutenção da ordem e da

coesão social, em razão das profundas relações existentes entre pobreza, desemprego, desigualdade e o crime organizado.

Aqui é importante ter presente que o Estado, como ente garantidor da coesão social e garantidor da efetividade dos direitos fundamentais, tem um papel fundamental na proteção social de toda a população. O Estado de bem-estar caracterizou-se pelo estabelecimento de diferentes regimes que procuravam o bem-estar dos cidadãos, mediante a divisão da produção de bem-estar entre o Estado, o mercado e as famílias. Esping-Andersen identificou três modelos básicos existentes em economias avançadas e democráticas, que derivavam dos modos de estratificação das solidariedades nos diferentes Estados.⁴⁵⁸

Porém, em razão da crise do Estado e das ideias neoliberais, o Estado de bem-estar é reformulado e reestruturado progressivamente em matéria de s sociais. As medidas mais drásticas tomadas na década de 1980 foram nos Estados Unidos, onde os cortes dos programas sociais não demoraram, diminuindo a cobertura dos riscos sociais, como, por exemplo, a extinção dos créditos concedidos aos sistemas *Medicare* y *Madicaid* criados em 1965 para anciãos e os mais desfavorecidos.⁴⁵⁹

As novas crises fiscais do Estado na década de 1990 justificaram a realização de novos cortes nos gastos sociais, inclusive em países de forte intervenção social tais como Holanda, em 1993, Suécia e Áustria, em 1995 e Bélgica, em 1996. Na França as reformas setoriais referentes ao desemprego (1992) e as aposentadorias (1993) se harmonizaram com medidas mais estritas de limitação dos gastos (plano Juppé de 15 de novembro de 1995); a lei constitucional de 22 de fevereiro de 1996 deu ao Parlamento o poder de fixar cada ano as orientações gerais e os objetivos da proteção social, assim como o tipo de evolução dos gastos. Adicionalmente, a maioria de países têm revisado os requisitos para a obtenção de aposentadorias, aumentando os requisitos necessários para sua obtenção, mediante o prolongamento do período de cotização e o retardo da idade de aposentadoria, o que para Chevallier é um claro sinal da passagem de um sistema de distribuição para um sistema de capitalização.⁴⁶⁰

Os incrementos nos gastos da saúde estão gerando que em todos os Estado se reformulem as coberturas nos sistemas de saúde e se reavaliem os dispositivos da ajuda social, tendo em conta a reformulação da assistência social a programas temporais e

⁴⁵⁸ ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales**. Traducción: Francisco Ramos. Barcelona: Ariel. 2000, p. 102.

⁴⁵⁹ CHEVALLIER. **El Estado posmoderno**. p. 115-116.

⁴⁶⁰ CHEVALLIER. **El Estado posmoderno**. p. 116.

condicionados, pois as teorias neoliberais enfatizam a importância de acabar com o assistencialismo, promovendo a livre competência.

Para Paolo Dos Santos, da Universidade de Londres, nos últimos 30 anos, a política social em muitos países desenvolvidos tem-se baseado na transferência do risco e do custo dos serviços sociais do Estado ao indivíduo, razão pela qual as pessoas devem solicitar cada vez maiores empréstimos para financiar a educação do filho, tratamentos médicos ou a própria aposentadoria. Assim, a falta ou o corte das políticas sociais representa uma das principais causas de endividamento das pessoas e as famílias na atualidade.⁴⁶¹

Contudo, ainda que a maioria dos países tenha cortado ou diminuído os programas sociais nas últimas décadas, o Estado continua em crise, conforme o evidenciam as repetidas crises financeiras acontecidas a partir de 2008. Os altos níveis de desemprego e as limitações dos Estados para reativar a economia, solucionar os problemas sociais e gerar emprego de qualidade é uma constante nos últimos anos, causando graves questionamentos à legitimidade e à razão de ser do Estado.

Durante o ano de 2012, a zona Euro alcançou níveis nunca antes vistos de desemprego. Em agosto a zona Euro registrou 11.4% de desemprego, o que representa 18.196 milhões de pessoas afetadas. As cifras demonstram a profunda recessão da economia, sendo o país mais afetado a Espanha, com um desemprego de 25,1%, seguida da Grécia, com 24.4%. Porém, países como Áustria apresentam 4.5% de desemprego, Luxemburgo 5.2%, Holanda 5.3% e Alemanha 5.5%, o que mostra as profundas desigualdades que existem no interior da União Europeia.⁴⁶²

Segundo dados oficiais, a crise econômica na Espanha está causando o despejo de mais de 500 famílias cada dia, por não pagar o aluguel ou os pagamentos hipotecários. Para as famílias afetadas, a legislação e o Estado protegem mais os bancos do que a comunidade. Igualmente consideram inapropriado que o Estado anuncie mais cortes em saúde e educação, enquanto resgata a entidades financeiras. Segundo dados

⁴⁶¹ BBC MUNDO. **Un tsunami de deudas ahoga a la economía mundial.** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/11/121021_economia_mundial_deudas_ar.shtml Acesso em: 02/11/2012.

⁴⁶² PORTAFOLIO. **Desempleo en zona Euro alcanzó record de 11.4% en agosto.** Disponível em: <http://www.portafolio.co/internacional/desempleo-zona-euro-alcanzo-record-114-agosto> Acesso em: 01/10/2012.

do Instituto Nacional de Estadística (INE) para o 2012, entre 5 e 6 milhões de moradias estarão vazias, o que representa 20% das moradias no país.⁴⁶³

Em novembro de 2012 o suicídio de pessoas despejadas provocou que o governo programasse medidas para ajudar as pessoas que enfrentam um despejo, especialmente as pessoas que não podem pagar suas dívidas, tais como os desempregados, os inválidos e as famílias com crianças.⁴⁶⁴ Dados oficiais afirmam que diariamente 243 pessoas intentam o suicídio na Espanha.⁴⁶⁵ A crise fiscal na Espanha e as constantes greves dos grupos e indivíduos colocam sérios questionamentos sobre a capacidade do Estado para obter coesão social e consolidar comunidades políticas em momentos de crise fiscal.

As más previsões sobre a economia mundial, devido à crise da dívida em diferentes países de Europa e a falta de um planejamento fiscal nos Estados Unidos, estão causando perdas nos mercados e maior crise fiscal nos Estados.⁴⁶⁶ A dívida pública dos países ricos está alcançando níveis comparados aos dos tempos de guerra, segundo relatório do Fundo Monetário Internacional, já que a dívida pública tem uma média de 110% do PIB dos países desenvolvidos. Destaca-se o Japão, com uma dívida pública de 236.6% em 2011.⁴⁶⁷

Assim, a permanente crise fiscal do Estado coloca sérios questionamentos à legitimidade e capacidade do Estado para manter a coesão social entre os diferentes indivíduos e grupos sociais que conformam a sociedade. A incapacidade do Estado para reativar a economia, gerar emprego e condições mínimas de saúde e educação para a população suscitam profundas dúvidas sobre a razão de ser do Estado e sobre sua capacidade de promover o bem-estar social.

⁴⁶³ BBC MUNDO. **Más de 500 familias desalojadas por día en España.** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121003_espana_desahucios_rg.shtml Acesso em: 08/10/2012.

⁴⁶⁴ BBC MUNDO. **España aprueba medidas contra los desahucios.** Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/11/121115_ultnot_espana_desahucio_normas_jgc.shtml Acesso em: 16/11/2012.

⁴⁶⁵ EL ESPECTADOR. **Con un flashmob intentaron levantar el ánimo de los desempleados.** Disponível em: <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/articulo-400169-un-flashmob-intentaron-levantar-el-animo-de-los-desempleados> Acesso em: 28/01/2013.

⁴⁶⁶ EL ESPECTADOR. **Economía mundial a la baja.** Disponível em: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-380145-economia-mundial-baja> Acesso em: 09/10/2012.

⁴⁶⁷ REVISTA SEMANA. **La deuda de los países ricos se acerca a niveles de “tiempos de guerra”.** Disponível em: <http://www.semana.com/economia/deuda-paises-ricos-acerca-niveles-tiempos-guerra/186326-3.aspx> Acesso em: 12/10/2012.

6.3 O ESTADO REGULADOR

Como se assinalou antes, desde a década de 1980 as reformas neoliberais apontaram para a redução da intervenção direta do Estado na sociedade e na economia, visando diminuir as despesas públicas, outorgar maior liberdade aos indivíduos e garantir a livre competência do mercado. A liberalização econômica de amplos setores econômicos proporcionou o cenário apropriado para que a inversão privada chegasse a diferentes indústrias e serviços públicos que antes eram totalmente dirigidos e controlados pelos Estados. O mercado e a livre competência seriam de agora em diante a regra na produção de bens e serviços.⁴⁶⁸

No final do século XX existia a convicção de que o setor privado seria mais eficiente que o Estado no desenvolvimento das indústrias e na prestação dos serviços, já que a burocracia estatal era evidentemente ineficiente, lenta e pouco aberta às transformações que precisava o mercado global em formação.

As primeiras reformas neoliberais aconteceram na Inglaterra no governo de Margaret Thatcher. As privatizações incluíram no início a habitação pública, as indústrias básicas como aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água.⁴⁶⁹ Para 1991, mais da metade do setor público tinha sido completa ou parcialmente privatizado na Inglaterra, e o programa de privatizações continuou, ainda que se registrassem alguns efeitos perversos como o caso das ferrovias, pois em 2003 o governo teve que refinarçar a empresa Railtrack para evitar sua liquidação. Na França, a política de privatizações foi promovida fortemente a partir de 1997. Isso implicou uma drástica redução do setor público que agora se limitou ao setor energético, ao transporte e às comunicações.⁴⁷⁰

A princípio, cada vez que o Estado liberalizava um determinado setor, iniciava um processo de regulação sobre a provisão de bens e serviços que continuavam sendo fundamentais para a população e a economia do país.

Isso representou uma transformação radical no conceito do Estado, assim como também nas definições outorgadas durante séculos ao público e o privado, fazendo com que definições aparentemente estáveis fossem transformadas pela nova ordem

⁴⁶⁸ Agradeço a Juan Carlos Garay y Karen Granados Pesquisadores do Grupo de Direito Administrativo da Universidade do Rosário por sua contribuição ao análise sobre o Estado regulador.

⁴⁶⁹ ANDERSON, *As s sociais e o Estado democrático*. p. 12.

⁴⁷⁰ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 104-105.

imperante a definições porosas e instáveis que mudam permanentemente dependendo do contexto.

No capítulo sobre o Estado vimos como no conceito de soberania de Bodin se considerava fundamental que a república tivesse bens públicos, tais como: o patrimônio público, o tesouro público, o recinto da cidade, as ruas, as praças, os templos, os mercados etc. A importância dos bens públicos é tão fundamental para Bodin que ele afirma que sem bens públicos não existe república. Igualmente considera que os bens particulares são facilmente distinguíveis dos bens públicos, e sobre esta distinção fundamental descansa sua visão de república soberana composta por famílias.⁴⁷¹ A república se regula pelas leis públicas e conta com bens públicos de uso comum. Em contraposição, as famílias se caracterizam por ter leis privadas, com bens privados que são de uso privativo da família ou de indivíduos particulares.

Contrariando as definições antigas do público e do privado, na atualidade, bens de importância pública e fundamentais para o interesse geral da população são administrados, geridos, conduzidos, dirigidos por privados, tornando bastante porosa a distinção entre bens públicos e privados, assim como a distinção entre interesse público e interesse privado.

Para que isso pudesse acontecer, as ordens jurídicas dos Estados tiveram que adaptar-se à nova lógica, determinando que os serviços públicos e bens públicos podem também ser prestados pelos particulares (algo que no Estado de Bem-estar era impossível). Mas, visando manter a ordem e o interesse geral, as ordens jurídicas também estabeleceram que o Estado deve vigiar e controlar a adequada prestação de serviços e bens públicos mediante a instauração de um regime jurídico definido pela lei.

Segundo o professor Egon Bockmann Moreira, as palavras “regular” e “regulação” são naturalmente polissêmicas. Como adjetivo, “regular” qualifica determinada situação como trato comum e ordinário, que trata de algo uniformizado pela experiência pretérita, e a “regulação” denota a noção de instaurar normas e fixar a disciplina. “Quem regula algo estabelece os parâmetros pelos quais fatos, condutas ou situações deverão ser consideradas regulares, legítimos e/ ou válidos (e quais serão os desvios inadmitidos)”, assim “quem fixa as regras visa a que o sujeito regulado mude o seu comportamento natural”.⁴⁷²

⁴⁷¹ BODIN, Jean. **Los seis libros de la República**. p. 35.

⁴⁷² BOCKMANN MOREIRA, Egon. **Qual é o futuro do Direito da regulação no Brasil?**. Inédito. 2013.

O Estado regulador se identifica com a ordem jurídica dos Estados, porque só mediante a criação de leis cada Estado regula sua relação com os privados em determinado setor do mercado. Mas, aqui é importante ressaltar que na era da globalização a regulação de determinados setores esteve condicionada não só pelos cidadãos dos Estados, mas também pelos interesses de poderosos atores globais, que em constantes ocasiões contavam com mais recursos econômicos e técnicos que os próprios Estados, como é o caso do setor das telecomunicações ou da energia elétrica.

Na América Latina as reformas do Estado iniciaram com diferentes intensidades na década de 1990. Em alguns casos essas reformas foram auspiciadas, propiciadas ou impostas por instituições financeiras internacionais (FMI, BM) visando ao saneamento fiscal dos Estados, sem maior consideração sobre os efeitos futuros para as economias e as sociedades. Em muitos casos, criaram-se monopólios ou oligopólios dirigidos por empresas privadas, que dominam de forma considerável setores importantes da economia dos países até hoje, sem maior controle do Estado. Com relação às reformas do Estado realizadas na Argentina, Oszlak afirma:

Durante la década del 90, el estado nacional se contrajo, al desembarazarse de su aparato productivo (vía privatización), de sus órganos de regulación económica (vía desregulación), de muchas de sus funciones de apoyo (vía tercerización), de la prestación directa de la mayoría de los servicios públicos (vía descentralización), de fuertes contingentes de personal (vía retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas) y de una porción no despreciable de su capacidad de decisión soberana (vía internacionalización). En términos relativos, existe ahora un **menor** estado, no necesariamente un **mejor** estado (Oszlak, 1999a). Este todavía mantiene una estructura organizativa sobrecargada, ha incorporado funciones reguladoras de los servicios privatizados que aún no alcanzaron niveles de efectividad aceptables y ha tratado infructuosamente de avanzar en la adopción de reformas cualitativas cuya implantación, finalmente, deberá retomar el actual gobierno.⁴⁷³

Segundo Chevalier, os programas mais amplos de privatização foram realizados em América Latina, onde as operações foram em total de 178 bilhões de dólares, ressaltando-se os casos de Brasil (71 bilhões de dólares), Argentina (44,5 bilhões de dólares) e México (31 bilhões de dólares).⁴⁷⁴

Em finais do século XX, a maioria dos países já tinha executado seu programa de privatização das empresas públicas e, em decorrência, o Estado podia utilizar três vias de intervenção principais. A primeira mediante a manutenção ou recuperação de

⁴⁷³ OSZLAK, Oscar. El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. **Revista Desarrollo Económico**. Vol. 42, Nº 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina, p. 19.

⁴⁷⁴ CHEVALLIER. **El Estado posmoderno**. p. 106.

setores considerados estratégicos, tal como foi o caso de Venezuela com as empresas petroleiras, ou como é o caso das indústrias de armamento e as indústrias nucleares que pela sua importância estratégica são mantidas como propriedade direta do Estado. A segunda forma de intervenção é como acionista, influenciando nas estratégias das empresas nas juntas diretivas e a terceira via mediante a regulação dos setores mais importantes da economia — mecanismo que é a forma mais usual e estendida de intervenção do Estado na atualidade, na maioria dos países.⁴⁷⁵

Dessa forma, a regulação se converteu no principal mecanismo de intervenção e direção do Estado no mercado e na sociedade por meio de diferentes instrumentos, os quais não se resumem ao estabelecimento de regras e limitações aos diferentes atores, mas também podem incluir o estabelecimento de controles, sanções ou benefícios dependendo das s públicas estabelecidas por cada Estado em determinados períodos de tempo.

Assim, os Estados já não intervêm diretamente na prestação dos serviços, nem nas indústrias que sustentam a economia do país, mas, em razão do interesse geral que ainda deve ser cuidado, o Estado deve organizar, dirigir, regular, monitorar e (ou) controlar setores e indústrias que são importantes para o mercado e a sociedade.

Em decorrência, cada Estado deve definir quais são os setores e as indústrias de vital importância para o interesse geral da comunidade e, conforme se estabeleçam estas definições básicas, o Estado deve criar Agências de Regulação (em princípio, independentes do Governo para evitar a intromissão da política em assuntos do mercado), as quais deverão organizar as diferentes atividades dirigidas a regular, monitorar e (ou) controlar o respectivo setor.

Assim, não existe uma definição única sobre o que significa regulação no atual contexto, já que esta forma de intervenção pode desenvolver-se de maneiras diferentes dependendo do setor, os avanços tecnológicos, as decisões s e as decisões jurídicas de cada Estado. O Estado regulador é descrito por Chevallier assim:

[...] la complejidad creciente de circuitos económicos, los cambios tecnológicos, la sofisticación de los productos financieros, la mundialización de los intercambios, así como la presión creciente de los poderes económicos cuyo imperio se refuerza a causa de la mundialización, imponen la intervención del Estado con el fin de establecer algunas normas de juego, hacer prevalecer algunas disciplinas, proteger ciertos intereses; el Estado permanece presente en la economía, pero de manera distanciada, como “supervisor”, cuya presencia es indispensable para garantizar el

⁴⁷⁵ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 107-108.

mantenimiento de los equilibrios importantes y crear las condiciones propicias a su desarrollo.⁴⁷⁶

A regulação implica obrigatoriamente que a “mão invisível” do mercado não pode alcançar por si só um equilíbrio ótimo e, portanto, é necessária a intervenção do Estado para obter o equilíbrio entre diferentes atores e interesses. Dessa forma, a lógica da regulação contradiz diretamente as ideias neoliberais que a princípio alimentaram as reformas ao Estado de Bem-estar.

Igualmente, os recortes nos gastos públicos que implicavam intervenção direta na economia agora são trasladados à criação de Agências Reguladoras, órgãos de controle e órgãos judiciais, já que a regulação não se limita à criação de normas em cada setor, mas também à vigilância efetiva das atividades, e em alguns casos alocação de direitos e solução de conflitos entre diferentes indivíduos ou grupos de interesse. Isso explica em parte a impossibilidade de reduzir as despesas públicas, pois o Estado regulador precisa de importantes recursos para ser efetivo no controle e na vigilância do mercado.

As grandes competências que pode chegar a assumir o Estado em desenvolvimento da função de regulação do mercado criam novos problemas e conflitos nas sociedades e no mercado que não são de fácil solução.

Uma das principais preocupações em matéria de regulação é precisamente determinar até onde deve regular-se um setor para que o mercado esteja bem equilibrado. Isso é importante tendo em conta que o excesso de regulação pode converter-se facilmente em barreira para a inovação, a competitividade e para o crescimento econômico dos Estados e as sociedades.

Mas, também, é verdade que quando a regulação do Estado não é suficiente, as grandes empresas e os monopólios têm capacidade de tomar vantagens importantes sobre os indivíduos, mediante a prestação de serviços deficientes ou mediante a cobrança de tarifas abusivas que afetam a todos igualmente. Portanto, determinar em cada caso particular qual é o ponto ótimo de regulação é fundamental para se alcançar um equilíbrio saudável entre as grandes empresas e as sociedades de massa.

Um segundo problema sobre o Estado regulador diz respeito à quantidade de normas que são promulgadas em diferentes níveis de governo e sob diferentes denominações, as quais devem ser modificadas permanentemente em razão das mudanças tecnológicas, a descentralização dos serviços e, as mudanças do mercado que

⁴⁷⁶ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 103.

afetam as condições da prestação dos serviços, fazendo com que em muitas oportunidades as normas sejam contraditórias e sejam de difícil aplicação para os operadores e os usuários em geral.

Adicionalmente, o conteúdo técnico que devem ter os textos que regulam setores do mercado gera que sua aplicabilidade seja limitada no tempo e no espaço, e limita obrigatoriamente a compreensão dos textos a pessoas com conhecimento técnico específico. Com isso, os atributos básicos da lei, descritos por Kelsen, como a universalidade e a generalidade são absolutamente transmutados, devido às novas funções do Estado. A respeito, Capella afirma:

Debido a los cambios económicos, políticos y sociales de fondo los tratamientos jurídicos más importantes empezaron a desbordar los códigos y desparramarse en multitud de leyes situadas fuera de ellos. El derecho privado perdió así el carácter sistemático – general que había adquirido en el estado gendarme con la euforia concurrencial.⁴⁷⁷

Um terceiro problema que se apresenta com frequência em matéria de regulação trata da perda da clássica divisão de funções entre o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. As agências reguladoras em muitas oportunidades cumprem todas as funções simultaneamente, isto é, estabelecem normas (Poder Legislativo), dirigem e controlam as atividades realizadas por operadores e usuários (Poder Executivo) e estabelecem sanções ou determinam direitos e obrigações entre as partes quando existem conflitos (Poder Judiciário).

A princípio, as agências devem manter independência dos demais poderes do Estado e suas funções devem se basear no conhecimento técnico específico que elas dirigem e que sustentam suas decisões. Mas, ao mesmo tempo, essa independência é bastante questionável em razão das formas de nomeação dos chefes e as limitações orçamentárias, técnicas e administrativas que impedem o fiel cumprimento das funções de regulação diante das grandes empresas, com grandes capitais, infraestrutura e pessoal altamente qualificado.

Em contrapartida, embora exista consenso sobre a necessidade da intervenção do Estado no mercado mediante técnicas de regulação, em setores importantes para o interesse geral, tais como os serviços públicos essenciais (água, luz, telecomunicações, gás, lixo etc.), ainda existem setores nevrálgicos para o comércio e a globalização que aparecem totalmente desregulados, como é o caso de algumas transações financeiras,

⁴⁷⁷ CAPELLA. *Fruta prohibida*. p. 180.

que permitem a movimentação de capitais importantes ao redor do mundo sem maior controle dos Estados ou de organismos internacionais. Aqui se evidencia a influência de grupos econômicos na determinação dos setores e as operações que são reguladas pelos Estados e a comunidade internacional.

6.4 O ESTADO ESTRATEGISTA ENTRE O LOCAL E O GLOBAL.

Os diferentes fluxos que atravessam os Estados e as sociedades e o fortalecimento da ordem global e da ordem local simultaneamente, mediante o processo de globalização e o processo de descentralização do Estado, têm gerado que cada vez mais o Estado (colocado entre os fluxos globais e locais) não tenha o mesmo poder de intervenção sobre a sociedade e a economia.

Contudo, o Estado continua tendo prerrogativas importantes para a manutenção da ordem e da segurança, prerrogativas que devem ser usadas estrategicamente para alcançar novos equilíbrios entre o local e o global. No final, o funcionamento global depende fortemente da capacidade de execução desde o local e a “prosperidade” local depende também das decisões e estratégias globais. Dessa forma, o Estado é um ator fundamental para a obtenção de equilíbrio entre as estratégias globais e locais, sem as quais o próprio sistema não poderia funcionar. O conceito do Estado estrategista é levantado por Chevallier assim:

La figura del Estado estratega postula así una relación de interdependencia entre el Estado y su medio ambiente: supone la existencia de un universo competitivo en el cual obra recíprocamente una serie de protagonistas, dotados con recursos desiguales; convertidas en “interactivas”, las estrategias aplicadas por el Estado se distancia básicamente de las estrategias “voluntaristas” desplegadas en la fase de Estado-providencia, en el marco de las relaciones disimétricas mantenidas con un medio ambiente domesticado.⁴⁷⁸

Assim, a grande diferença na atualidade é que o Estado dificilmente pode impor *planejamentos voluntaristas* à sociedade e ao mercado (como a princípio podia ocorrer no Estado de Bem-estar) e, pelo contrário, o Estado deve desenvolver *estratégias* que levem em consideração os demais atores em cada setor econômico e social. Adicionalmente, o Estado deve conhecer os contextos em que se desenvolvem as

⁴⁷⁸ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 112-113.

diferentes atividades, para aproveitar as vantagens e evitar as dificuldades que possam se apresentar, com a finalidade de criar futuros de valia para todos.

Em decorrência, o Estado estrategista precisa despender maiores esforços para se informar, conhecer e avaliar os problemas ou situações *da óptica dos diferentes atores*, para assim obter consenso entre eles e tomar decisões que beneficiem a maioria.

Essa nova função estratégica do Estado não está livre de dificuldades e limitações, não só pelo fato de que historicamente o Estado atuou desde uma posição de superioridade, que permitia impor soluções à comunidade ou ao mercado sem levar em conta as diferentes posições existentes; mas, adicionalmente, nas sociedades modernas, os diversos interesses presentes nas sociedades locais e globais fazem com que os pontos de acordo entre estas duas realidades sejam escassos e, às vezes, opostos.

Nessa ordem de ideias, consideramos que *a principal função do Estado estrategista é procurar equilíbrios entre os diferentes interesses existentes nas sociedades, mais do que procurar progresso*, já que o próprio conceito de progresso estabelece como prioridade do Estado o crescimento econômico, sem levar em consideração outros interesses relevantes para o equilíbrio das sociedades.

Para Touraine, a pergunta central que deve responder a ação e o pensamento político é precisamente como restabelecer o vínculo entre o espaço excessivamente aberto da economia e o mundo excessivamente fechado e fragmentado das culturas. Portanto, *o fundamental não é tomar o poder, mas recriar a sociedade, inventar de novo a , evitar o confronto entre os mercados abertos e as comunidades fechadas, superar o colapso entre as sociedades que aumentam a distância entre os incluídos e os excluídos, os de dentro e os de fora.*⁴⁷⁹

Para evidenciar essa problemática, a título de exemplo, aqui mostraremos os conflitos que podem se apresentar entre diferentes tipos de Estados estrategistas, primeiro os conflitos entre o Estado competitivo e o Estado social, e depois os conflitos entre o Estado-nação e os Estados locais.

Em relação aos conflitos entre o Estado competitivo e o Estado social, podemos afirmar que, a princípio, o Estado competitivo procura o fortalecimento das empresas, a tecnologia e a produtividade e, por outro lado, o Estado social procura a realização de direitos fundamentais, que garantam condições de vida boa para a população, ajudando com isso a manter a ordem, a segurança, a coesão social.

⁴⁷⁹ TOURAINE, Alain. Lettre à Lionel, Michel, Jacques, Martine, Bernard, Dominique... et vous. Paris. Fayard. 1995. Apud CASTELLS. **La Era de la Información**. V. II. p. 341.

Porém, não em poucas oportunidades a realização de direitos fundamentais colide com as necessidades de desenvolvimento das empresas no curto prazo, já que as empresas sempre precisam baixar custos para ser mais produtivas e todo direito fundamental finalmente representa custos, seja via impostos, seja via contribuições ou obrigações laborais. Esse conflito entre a produtividade e o desenvolvimento social é colocado por Castells assim:

Por una parte, para fomentar la productividad y competitividad de sus economías [los estados - nación] deben aliarse con otros intereses económicos globales y guiarse por reglas globales favorables a los flujos de capital mientras piden a sus sociedades que esperen pacientemente el goteo de los beneficios creados por la iniciativa empresarial.⁴⁸⁰

Anteriormente vimos como, na era da globalização e as novas tecnologias, os governos utilizam a competência econômica das empresas de seus países como um instrumento de defesa do interesse nacional. A nova forma de intervenção do Estado na economia está vinculada a uma estratégia explícita de competitividade, produtividade e tecnologia, em que o novo Estado desenvolvimentista apoia o desenvolvimento tecnológico nas indústrias e na infraestrutura produtiva de seus países, visando fomentar a produtividade e a competitividade das empresas no mercado mundial. De maneira simultânea, alguns governos restringem, quando podem, a penetração de serviços e produtos da competência estrangeira, com a finalidade de proteger suas próprias indústrias e empresas.⁴⁸¹

Aqui é importante considerar que o investimento em tecnologia e infraestrutura necessárias para que os Estados sejam competitivos são *eleições políticas*, que implicam obrigatoriamente a diminuição do orçamento para outros setores, como o setor social. Essas eleições apostam na geração de melhores condições econômicas no meio e longo prazo, contando com que estes investimentos representarão posteriormente melhoras nas condições sociais da população.

Porém, ao mesmo tempo, existe uma profunda inter-relação entre a necessidade de manter empresas competitivas e garantir e manter direitos fundamentais à população, já que as duas condições são necessárias para o desenvolvimento dos países. Por um lado, os direitos fundamentais não podem realizar-se sem orçamento, ou sem empresas que fomentem o crescimento dos recursos para o Estado e a sociedade e, por outro lado, as empresas também precisam de territórios competitivos, que contem com

⁴⁸⁰ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. II. p. 338.

⁴⁸¹ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 116.

infraestrutura, segurança, boa educação para os cidadãos e, em geral, boa qualidade de vida para as comunidades, pois essas condições ajudarão no aumento da produtividade da empresa. Alcançar o equilíbrio entre o Estado competitivo e o Estado social é a tarefa do Estado estrategista a cada momento. Essa situação é descrita por Castells assim:

En la nueva economía global, si los Estados quieren aumentar la riqueza y el poder de sus naciones, deben entrar en la arena de la competencia internacional, dirigiendo sus s hacia el incremento de la competitividad colectiva de las empresas bajo su jurisdicción, así como hacia la calidad de los factores de producción de sus territorios. La desregulación y la privatización pueden ser elementos de la estrategia de desarrollo de los Estados, pero su impacto sobre el crecimiento económico dependerá del contenido real de esas medidas y de su vinculación a estrategias de intervención positiva, como en las s tecnológicas y educativas para ampliar la dotación del país en factores de producción informacionales.⁴⁸²

Aqui é importante ter em conta que a economia global e informacional é altamente politizada. O aumento da competência do mercado em escala global tem lugar mediante o “comércio dirigido” pelas empresas, os Estados e as organizações internacionais de todo tipo. Assim, a rápida mudança tecnológica combina a inovação empresarial com as estratégias deliberadas do governo para respaldar a pesquisa em setores fundamentais da economia e desenvolver tecnologia aplicável à produção de bens e serviços.⁴⁸³

Em decorrência, o Estado deve atuar permanentemente na escala global visando a estratégias que coloquem seu território em melhor posição que os outros territórios. Para que os territórios sejam competitivos, o Estado deve desenvolver estratégias que permitam, por um lado, melhorar a infraestrutura das localidades e, por outro, melhorar as habilidades e competências dos trabalhadores que estão na localidade, já que na era da globalização e as novas tecnologias o conhecimento tecnológico em áreas específicas é o que permite maior produtividade e, portanto, maior integração das empresas locais no mercado global.

Adicionalmente, o Estado deve apoiar as estratégias de fortalecimento e integração das empresas no mercado global com a finalidade de aumentar os mercados e os ganhos das indústrias e das empresas locais, que são finalmente as que aportam emprego e dinheiro às arcas da nação. Sobre o Estado competitivo, Chevallier afirma:

⁴⁸² STALLINGS, 1993. CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 117.

⁴⁸³ CASTELLS. **La Era de la Información**. V. I. p. 117-118.

El Estado competitivo inscribe por lo tanto su acción en un marco competitivo: no solo se percibe en competición permanente con otros estados en el sistema económico internacional, sino que, más aún, se ubica en defensor de los intereses económicos nacionales, en las negociaciones internacionales y en la protección de las empresas nacionales.⁴⁸⁴

O Estado, ao converter-se em Estado competitivo, deve tomar cuidado com as cargas impositivas que coloca às empresas, já que dentro da competência global, com as facilidades tecnológicas e de comunicação existentes, as empresas têm mais liberdade de atuação e, caso não estejam de acordo com as cargas impositivas estabelecidas, podem tomar a decisão de trasladar seu negócio a outros Estados menos impositivos, deixando para trás os territórios sem emprego, nem recursos suficientes para a subsistência da população local.

Assim, a lógica do Estado competitivo traslada a lógica do mercado ao Estado, criando fortes contrassentidos entre as funções do Estado social, que procura a realização de direitos, e a proteção dos mais vulneráveis da população e o Estado competitivo que procura proteger os interesses econômicos das empresas sob sua jurisdição.

Portanto, não surpreende que desde a década de 1990 os Estados venham realizando cortes importantes nos programas sociais, além de reavaliar as coberturas nos sistemas de saúde, educação e aposentadoria principalmente, para passar de um sistema de distribuição a um sistema de capitalização em que os riscos devem ser assumidos quase totalmente pelos indivíduos. Em decorrência, tampouco surpreende que nos últimos anos os conflitos sociais e os confrontos políticos entre diversos movimentos políticos e sociais ameacem desequilibrar todo o sistema.

Nesse contexto, consideramos que o Estado estrategista deve antes de tudo procurar o equilíbrio entre o Estado competitivo necessário para a geração de recursos e o crescimento econômico e o Estado social necessário para a realização de direitos fundamentais e a coesão social da população.

O crescimento econômico não pode acontecer em detrimento do bem-estar social da população, e, portanto, os Estados devem reformular as políticas utilizadas até o momento para melhorar a competitividade dos territórios e proteger os grandes capitais, reformulando também as políticas que colocam em segundo plano o bem-estar da população.

⁴⁸⁴ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 113-114.

De outro ângulo, e não menos importante, o Estado estrategista também deve procurar o equilíbrio entre os governos nacionais e os governos locais, que muitas vezes contam com necessidades e lógicas diferentes, em razão das distâncias existentes entre o global, o nacional e o local.

Para Castells, os Estados-nação têm uma considerável influência nas sociedades, mas, ao mesmo tempo, também são fracos, devido às tensões existentes entre as macroforças supranacionais e os microprocessos subnacionais. Assim, quando o Estado-nação atua estrategicamente no âmbito internacional provoca numerosos conflitos ao interior do Estado, das perspectivas locais.⁴⁸⁵

Tradicionalmente, em cada comunidade e em cada região, as alianças sociais e s correspondem a uma rede de relações de poder locais criadas ao longo da história, baseada na estrutura econômica da região. Assim, as alianças de poder são mecanismos essenciais que permitem manter o equilíbrio entre interesses de diversas elites locais que se beneficiam conjuntamente das políticas do Estado, em proporções diferentes segundo os respectivos contextos. Em contrapartida, as elites locais atuam como intermediários entre as sociedades locais e os Estados-nação, pois os interesses globais e nacionais são, em geral, mais fortes que os interesses locais.⁴⁸⁶

Porém, a crescente diversificação e fragmentação dos interesses sociais nas sociedades em rede e o surgimento de poderosos interesses globais nos territórios fazem com que as elites locais percam sua capacidade de direção nas regiões, dando como resultado a chegada de diversas demandas e objeções da sociedade civil ao Estado. A incapacidade crescente do Estado para cumprir com as demandas simultâneas dos cidadãos provoca o que Habermas denomina “crise de legitimação”.⁴⁸⁷

Para superar a crise de legitimação, os Estados descentalizam parte de seu poder nas instituições s locais e regionais, mas a descentralização não soluciona por si só as diferenças existentes entre a nação e as localidades, e, portanto, os governos locais podem entrar em direta competição com o governo nacional, quando não existe acordo entre os diversos interesses.

Aqui é importante considerar que as reformas do Estado iniciadas na década de 1980 também se caracterizaram por promulgar a necessidade de descentralizar e desconcentrar funções do nível nacional no nível local. A razão principal para essa

⁴⁸⁵ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 338.

⁴⁸⁶ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 300.

⁴⁸⁷ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 300.

iniciativa foi aproximar o Estado dos cidadãos, tendo em conta que as necessidades e as particularidades locais podem ser melhor conhecidas pelos governos locais, do que pelos governos nacionais.

Ao mesmo tempo, pensava-se que o controle sobre o gasto público pode realizar-se melhor no nível local do que no nível nacional, assim como se pensava que a responsabilização dos políticos e dos funcionários públicos pode ter melhores resultados nas localidades do que no nível nacional.

A descentralização e a desconcentração implicam obrigatoriamente maior autonomia das entidades territoriais que agora têm competência para gerenciar, dirigir e controlar os orçamentos conforme as necessidades particulares da localidade. A transferência de orçamentos às localidades implica obrigatoriamente a diminuição do orçamento do Estado-nação que fica limitado em competência, atribuições e recursos.

Mas, ainda que o Estado nacional se despoje de suas funções executivas na produção de bens e na prestação dos serviços nas localidades, simultaneamente deve assumir novas funções, tal como é descrito por Oszlak, que, ao analisar o caso argentino, conclui que o Estado-nação continua tendo obrigações na orientação política, a planificação, a coordenação, a informação, o seguimento e o controle da gestão realizada nas localidades.⁴⁸⁸

O Estado-nação deve adicionalmente encarregar-se da coleção dos impostos e do endividamento público, tendo em conta que os organismos multilaterais, como BM e FMI, condicionam os empréstimos às localidades à intermediação dos governos nacionais, que devem canalizar os recursos e fazer respeitar os delineamentos estabelecidos pelos organismos multilaterais sobre como gastar os recursos.⁴⁸⁹

Adicionalmente, o Estado-nação deve ter a capacidade de equilibrar os diversos interesses que surgem no local e na nação, já que para evitar confrontos entre diferentes grupos de interesses, é necessário criar vínculos e canais de comunicação entre os grupos existentes, procurando pontos de encontro e interesses comuns que beneficiem a todos.

Porém, quando o Estado-nação perde capacidade para responder às diferentes pressões dos grupos locais, por causa da descentralização de seu poder, deslegitima

⁴⁸⁸ OSZLAK, Oscar. El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. **Revista Desarrollo Económico**. Vol. 42, Nº 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina, p. 16.

⁴⁸⁹ OSZLAK, Oscar. El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. **Revista Desarrollo Económico**. Vol. 42, Nº 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina, p. 17.

ainda mais sua função protetora e representativa da população, em geral, especialmente diante das minorias discriminadas desde as localidades, como o assinala Castells assim:

[...] minorías étnicas excluidas no pretenden acceder al estado local, sino apelar al estado nacional para que sus derechos sean reconocidos y sus intereses defendidos, por encima y contra los gobiernos locales/estatales, como en el caso de las minorías estadounidenses que reclaman programas de «acción afirmativa» para paliar siglos de discriminación institucional y social. Sin embargo el estado-nación, para sobrevivir a su crisis de legitimidad frente a la «mayoría», va cediendo más poder y recursos a los gobiernos locales y regionales. Al hacerlo, cada vez es menos capaz de igualar los intereses de las diversas identidades y grupos sociales representados en el estado-nación general. Así pues, el aumento de las presiones sociales amenaza el equilibrio de todo el estado.⁴⁹⁰

Para Chevallier, a descentralização e a desconcentração do poder nas entidades territoriais ajudam na criação de uma nova estrutura do Estado, caracterizada por ser policêntrica. Portanto, a estrutura da rede substitui à clássica pirâmide hierárquica. Ele explica a forma como se organiza o Estado em estruturas policêntricas na sequência:

El orden burocrático, fundado sobre la jerarquización, es desestabilizado por la proliferación de un nuevo tipo de estructuras, situadas por fuera del aparato de gestión clásica y a parte de la influencia de la jerarquía. Es posible observar un nuevo principio de adaptación de la organización del Estado, conforme a la idea de posmodernidad: mientras que el modelo burocrático es de tipo “arbolescente” (implica un principio de unidad, raíces y un centro), la existencia de entidades autónomas evoca más bien la imagen del “rizoma” (Deleuze y Guattari, 1976) (que no conoce una estructura estable sino que se desarrolla a partir de conexiones libres establecidas entre sus elementos constitutivos); disponiendo de una capacidad de acción autónoma, estas entidades se conectan unas con otras, no por vínculos verticales de subordinación, sino por relaciones horizontales de interdependencia. La figura posmoderna de la *red* tiende por lo tanto a substituir a la de *pirámide*.⁴⁹¹

Assim, a autonomia outorgada às entidades territoriais para aproximar o Estado dos cidadãos e melhorar a legitimidade muda completamente a estrutura clássica que o Estado tradicionalmente teve e coloca novos conflitos entre a nação e as localidades, ou entre a nação, as localidades e as entidades autônomas, tais como as agências de regulação. Em relação à descentralização, Chevallier afirma:

[...] el postulado según el cual el ejercicio de las responsabilidades públicas debe “incumbir, preferiblemente, a las autoridades más cercanas a los ciudadanos” implican que éstas disponen de competencias “plenas y completas” y de “recursos propios suficientes” “para ejercerlos”.

⁴⁹⁰ CASTELLS. *La Era de la Información*. V. II. p. 304.

⁴⁹¹ CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 146.

Beneficiándose de amplias competencias, en el ámbito económico, social y cultural, las autoridades locales se ven atribuir una nueva libertad de acción, habida cuenta de la reducción del control efectuado sobre ellas por el Estado: las relaciones entre el centro y la periferia están cada vez más basadas en la cooperación.⁴⁹²

Em decorrência, toda a entidade pública deve melhorar os níveis de comunicação não só com os cidadãos e com os diferentes atores globais que podem afetar sua atuação, mas também deve melhorar os níveis de comunicação com outras entidades públicas que têm capacidade para influenciar positiva ou negativamente seus processos de gestão.

A coordenação entre entidades públicas torna-se fundamental para ter um mínimo de coerência no desempenho das diferentes funções e, também, é fundamental para garantir a participação e o respeito de todos os cidadãos e grupos de pressão nos diferentes níveis de governo. Portanto, toda entidade pública deve contar com mecanismos ou estruturas que permitam identificar com clareza os diferentes atores que pertencem às redes de poder em sua área, com a finalidade de melhorar a governabilidade mediante atuações coordenadas.

Na sequência analisaremos o governo eletrônico, uma nova forma de governo que surgiu nas últimas décadas, para entregar serviços de forma mais eficiente aos cidadãos, procurando maior coordenação, colaboração e comunicação entre diferentes atores relevantes, públicos e privados, aproveitando as vantagens das novas tecnologias.

⁴⁹² CHEVALLIER. *El Estado posmoderno*. p. 154.

7. O GOVERNO ELETRÔNICO

Nos últimos anos, as sociedades ao redor do mundo estão reclamando cada vez mais e melhores serviços públicos por parte do Estado. Também estão reclamando maior capacidade de gestão, efetividade e inovação, pois as velhas estruturas burocráticas, hierárquicas, centralizadas e fechadas às necessidades da sociedade e dos cidadãos não conseguem dar uma resposta efetiva às diferentes problemáticas existentes na atualidade. As clássicas noções sobre soberania, território e população são transformadas pelo novo conceito de redes econômicas e sociais que não estão limitadas ao tempo nem ao espaço. As tecnologias da informação e do conhecimento (TIC) em auge nas diferentes sociedades ao redor do mundo colocam novos desafios aos governos, quem devem começar a utilizar e aproveitar as vantagens das TIC para melhorar a gestão governamental em todos os níveis possíveis, pois não fazê-lo coloca em risco a relevância do Estado nas diferentes redes de poder que atravessam as sociedades e os Estados.

Por outro lado, as diversas funções contraditórias que deve desempenhar o Estado fazem com que, a depender dos interesses políticos estabelecidos pela classe governante, alguns setores da economia e da sociedade contem com ampla presença do Estado, mediante entidades públicas com capacidade administrativa e financeira para cumprir com sua missão de forma autônoma, sem precisar de maior coordenação com outras entidades ou setores; em contraposição a outros setores em que a falta de interesse político leva a investir poucos recursos administrativos e financeiros, causando que setores importantes estejam totalmente desatendidos pelos governos em determinados períodos de tempo.

Em qualquer caso, a existência de funções contraditórias dentro do Estado é um claro sinal de ineficiência e falta de coordenação entre as diferentes entidades públicas, em razão de que cada entidade procura cumprir com sua missão de forma isolada e autônoma sem considerar as demais entidades públicas que afetam sua gestão, ou sem levar em conta todos os grupos e indivíduos implicados em uma determinada política pública.

A grande quantidade de informação e de serviços que gera o Estado em diferentes níveis de governo é uma das principais dificuldades para melhorar a coordenação e comunicação entre entidades, já que as estruturas administrativas hierárquicas e centralizadas não permitem facilmente o fluxo de informação.

O Estado na era da informação e as novas tecnologias precisa realizar transformações no interior das entidades para que as estruturas sejam mais horizontais, mediante a organização de processos que podem se comunicar permanentemente, ao estabelecer interconexões internas que permitem melhorar os fluxos de informação necessários para a coordenação e cooperação institucional e entre equipes de trabalho.

Adicionalmente, as entidades públicas também precisam do fortalecimento da capacidade gerencial das equipes de trabalho, o que implica obrigatoriamente uma redistribuição do poder e dos recursos públicos nas estruturas do Estado. Para que o Estado seja mais eficiente, é necessário descentralizar, desconcentrar e delegar competências e funções, mas sem perder o controle e a vigilância que desde o centro deve dar coerência às diferentes atividades descentralizadas.

Nesse contexto, as TIC aplicadas ao melhoramento da gestão pública podem potencializar as capacidades do governo para descentralizar de forma responsável o cumprimento das diferentes funções e atividades, mantendo o controle centralizado da gestão pública, ajudando a melhorar a eficiência, a coordenação e a coerência nas diferentes atividades que deve cumprir o Estado.

Segundo definição do Banco Mundial,⁴⁹³ o governo eletrônico é o uso que as entidades públicas fazem das TIC, tais como redes, internet e tecnologia móvel, as quais têm a habilidade de transformar as relações com cidadãos, empresas e outras agências de governo. Essas tecnologias podem ser usadas para diversos fins, entre os quais se encontram: entregar melhores serviços aos cidadãos, melhorar as relações com as empresas e as indústrias, fortalecer as capacidades dos cidadãos mediante o acesso à informação ou tornar mais eficiente a gestão do governo. As vantagens dessas ações podem refletir-se na diminuição da corrupção, no aumento da transparência, no aumento dos ingressos e na diminuição nos custos dos diferentes processos administrativos.

Tradicionalmente, a interação entre os cidadãos, as empresas e as entidades do governo acontecia nos escritórios do governo. Com as TIC é possível estabelecer centros de serviços mais perto aos usuários. Esses centros podem estar localizados em sítios estratégicos ou podem estar disponíveis mediante o uso de computadores ou dispositivos móveis de uso pessoal em casas ou nos escritórios. Assim, o governo eletrônico visa melhorar de diferentes formas as relações entre o governo e os cidadãos

⁴⁹³ WORLD BANK. Definition E-Government. Disponível em <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html> Acesso em: 05/07/2013.

(G2C), o governo e as empresas (G2B) e as interações entre as diferentes entidades ou agências do governo (G2G).

Na atualidade, é imperativo que os Estados tenham presença na internet, e subministrem pelo menos informação básica e serviços básicos aos cidadãos, visando construir confiança no governo, mostrando uma gestão transparente e disposição para melhorar a comunicação com a cidadania e os grupos de interesse. Portanto, os governos devem facilitar o acesso às novas tecnologias ao invés de limitá-las.

Nesse contexto, o governo eletrônico é uma ferramenta básica para construir uma estratégia sustentável que permita a integração de diferentes serviços e entidades públicas em tempo real, procurando maximizar o desenvolvimento, a eficiência, a eficácia e a distribuição dos recursos, além de permitir aos usuários dos serviços públicos maior interação com o Estado em tempo real. O governo eletrônico pode permitir no longo prazo integrar as diferentes metas econômicas, sociais e meio ambientais dos governos de forma coerente e coordenada em determinados períodos de tempo. A esse respeito, o último relatório das Nações Unidas (ONU) sobre governo eletrônico afirma o seguinte:

There is a growing recognition that e-government can support development by improving inter-organizational linkages and consolidation of government system. This emerging e-government paradigm, allied to the twin objectives of efficacy in government functioning and achieving improvements in services delivery, is bringing about new perceptions of the inter-linkages between e-government and the sustainability of systems.⁴⁹⁴

Porém, para implementar políticas efetivas de governo eletrônico, os Estados devem desenvolver diversas capacidades, em diferentes níveis, o que requer tempo e vontade política, assim como estratégias no longo prazo, visando transformar a gestão pública conforme as novas necessidades do século XXI.

Adicionalmente, para que o governo eletrônico seja efetivo é necessário reduzir as barreiras digitais existentes entre diversos grupos da sociedade, mediante a geração de políticas de inclusão que promovam o desenvolvimento de capacidades nos cidadãos para o uso das TIC, além de políticas de participação cidadã mediante o uso das TIC.

Na sequência analisaremos o relatório de 2012 da ONU sobre governo eletrônico (realizado a cada dois anos), que estabelece o ranking mundial nesta matéria, para avaliar o grau de avanço em governo eletrônico nos diferentes países do mundo. O

⁴⁹⁴ UNITED NATION. **E-Government Survey 2012**. New York. 2012. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>, Acesso: 07/05/2013.

ranking divide os primeiros lugares em duas categorias, “os líderes mundiais”, conformados pelos países que estão nas primeiras 20 posições, e os “líderes emergentes”, conformados pelos países que estão nas posições 21 a 45. Adicionalmente o relatório realiza uma menção especial aos países que têm mais de 100 milhões de habitantes, já que esses países devem realizar maiores esforços para prover serviços de governo eletrônico.

O relatório também analisa a situação em cada país e por continente, mostrando as grandes diferenças existentes entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Ainda assim, o relatório evidencia as tendências mundiais em matéria de governo eletrônico, ao analisar as similitudes e diferenças existentes entre os Estados no uso das TIC. Posteriormente, apresentaremos a inclusão e a participação cidadã no governo eletrônico, para depois apresentar um estudo de caso sobre Coreia do Sul, atual líder mundial em governo eletrônico.

7.1 ANÁLISE DO RANKING MUNDIAL EM GOVERNO ELETRÔNICO

Em 2003 quando a ONU começou a realizar avaliações sobre o governo eletrônico nos diferentes Estados do mundo, só 18 países não tinham presença na internet. Em 2012 ainda três países (República Centro Africana, Guinéu e Líbia) não têm presença na Web, portanto esses países estão excluídos do informe da ONU. No momento da avaliação do governo eletrônico, a maioria dos países (88%) esteve comprometida em atualizar a informação dos portais Web, o que evidencia o compromisso dos governos para entregar informação atualizada aos cidadãos.

Contudo, o relatório evidencia que, apesar dos esforços realizados até o momento, em todos os países ainda existem problemas de integração nas administrações públicas, bem como falta de simplificação dos procedimentos administrativos, falta de infraestrutura e recurso humano capacitado e uma brecha entre os serviços oferecidos no governo eletrônico e as diferentes demandas da sociedade e da cidadania.

Segundo o relatório da ONU sobre governo eletrônico de 2012, a princípio podemos identificar quatro grandes tendências ao redor do mundo. A primeira tendência é que muitos Estados-membros estão-se movendo de um modelo de organização descentralizado com propósitos singulares a um modelo integrado e unificado de governo que procura contribuir para melhorar a eficácia e eficiência da

administração pública. Isso se evidencia ao encontrar um só portal governamental de acesso aos serviços do governo eletrônico, para os cidadãos, independentemente da autoridade ou entidade pública que prove o serviço.

Nos portais únicos de informação e serviços, os cidadãos podem encontrar informação por diferentes critérios de pesquisa, tais como: o tema, o ciclo da vida, os setores de governo, os níveis de governo etc. Alguns portais na atualidade permitem a personalização dos serviços e da informação, conforme critérios estabelecidos pelas necessidades e preferências dos usuários. Portanto, esses portais procuram facilitar a experiência aos cidadãos de procurar informação ou serviços do Estado na internet, mediante a integração de várias entidades públicas e a existência de processos públicos bem definidos que podem ser conhecidos e compreendidos facilmente pelos cidadãos.

A segunda tendência tem a ver com como os avanços nas TIC outorgam aos governos flexibilidade para prover serviços e informação aos cidadãos mediante o uso de diferentes canais de comunicação, isto é, o uso de multicanais. Isto porque os cidadãos têm diversas necessidades e demandam diferentes serviços, razão pela qual não é sustentável para os governos utilizar um só canal de comunicação com os cidadãos.

Em decorrência, os governos devem explorar as diversas possibilidades de comunicação disponíveis segundo os diversos tipos de usuários, visando chegar à maior quantidade de pessoas, evitando qualquer tipo de exclusão. Isto inclui o desenvolvimento de canais especiais para indivíduos com necessidades especiais ou população vulnerável que necessita de tratamento especial. Assim, os governos devem utilizar tanto os canais de comunicação tradicionais como as novas formas de comunicação impostas pelas novas tecnologias.

A terceira tendência tem a ver com os esforços que todos os governos devem realizar para reduzir a brecha digital, o que tem a ver não só com a provisão de infraestrutura necessária para permitir a comunicação, mas também com o desenvolvimento de habilidades e conhecimento dos cidadãos para que possam utilizar efetivamente as TIC no seu benefício. Para isso, é necessário identificar as melhores práticas e colaborar internacionalmente para desenvolver conteúdos engenhosos que ajudem no processo de capacitação dos cidadãos.

Para a ONU o progresso na redução da brecha digital tem sido satisfatória nos últimos anos devido ao crescimento da tecnologia móvel, pois a média mundial de subscrições móveis é atualmente de 88,5% (devido ao aumento do uso desta tecnologia

em países em desenvolvimento). Segundo o informe de 2012, 25 países desenvolveram websites para tecnologia móvel e 24 países têm a opção de realizar pagamentos mediante telefone celular. Porém, ainda é necessário realizar grandes esforços para reduzir a brecha digital em outros tipos de tecnologia como a banda larga móvel e fixa, e o acesso à internet.

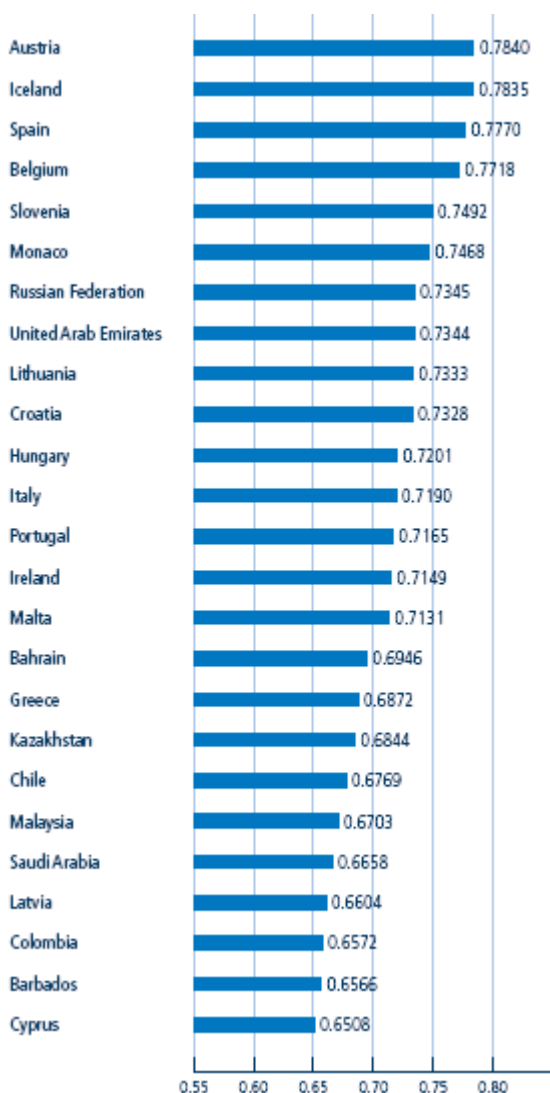
Finalmente, a quarta tendência trata da provisão – em alguns países – de informação e serviços relacionados com o meio ambiente. Isso em razão das demandas de Rio+20 sobre desenvolvimento sustentável. O relatório informa que a maioria dos países provê informação ou educação aos cidadãos sobre água limpa (111 países), ar limpo (105 países) e conservação de recursos (104 países). Quase a metade dos países (86) provê informação sobre a energia. Contudo, poucos países apresentam programas para notificar os cidadãos sobre assuntos ambientais.

Agora, em relação ao ranking desenvolvido pela ONU para avaliar o governo eletrônico, esta medição esta composta por três indicadores que são: os serviços em linha, o capital humano e a infraestrutura. No primeiro indicador sobre os serviços em linha se avaliam quatro tipos de indicadores, abrangendo: informação sobre documentos entre os setores de educação, saúde, finanças, bem-estar social e trabalho; serviços públicos como impostos, multas, licenças; e-participação, informação e serviços; e recursos técnicos como áudio, vídeo, RSS etc. No segundo indicador, a ONU avalia a taxa de alfabetização de adultos e a taxa bruta de matrículas em primária, secundária e terciária combinadas. No último indicador sobre a infraestrutura, a ONU avalia o nível de penetração de internet, a densidade telefônica, a velocidade atual da mudança tecnológica, os subsídios para a convergência e o investimento em banda larga.

Em relação aos líderes mundiais do ranking mundial em governo eletrônico, 14 países são da América Norte e da Europa, três são da Ásia Oriental (Coreia do Sul, Singapura e Japão) dois da Oceania (Austrália e Nova Zelândia) e um da Ásia Ocidental (Israel). Todos esses países são países desenvolvidos, com alta renda e, portanto, com recursos para investir no governo eletrônico. (Tabela 1) No grupo dos líderes emergentes se encontram vários países em desenvolvimento, que têm investido recursos consideráveis no governo eletrônico ainda que sua renda não seja alta, e também há alguns países desenvolvidos que se encontram na atualidade em recessão. (Tabela 2)

Tabela 1. Líderes mundiais

Rank	Country	E-government development Index
1	Republic of Korea	0.9283
2	Netherlands	0.9125
3	United Kingdom	0.8960
4	Denmark	0.8889
5	United States	0.8687
6	France	0.8635
7	Sweden	0.8599
8	Norway	0.8593
9	Finland	0.8505
10	Singapore	0.8474
11	Canada	0.8430
12	Australia	0.8390
13	New Zealand	0.8381
14	Liechtenstein	0.8264
15	Switzerland	0.8134
16	Israel	0.8100
17	Germany	0.8079
18	Japan	0.8019
19	Luxembourg	0.8014
20	Estonia	0.7987

Tabela 2. Líderes emergentes

Fonte: UNITED NATION. E-Government Survey 2012.

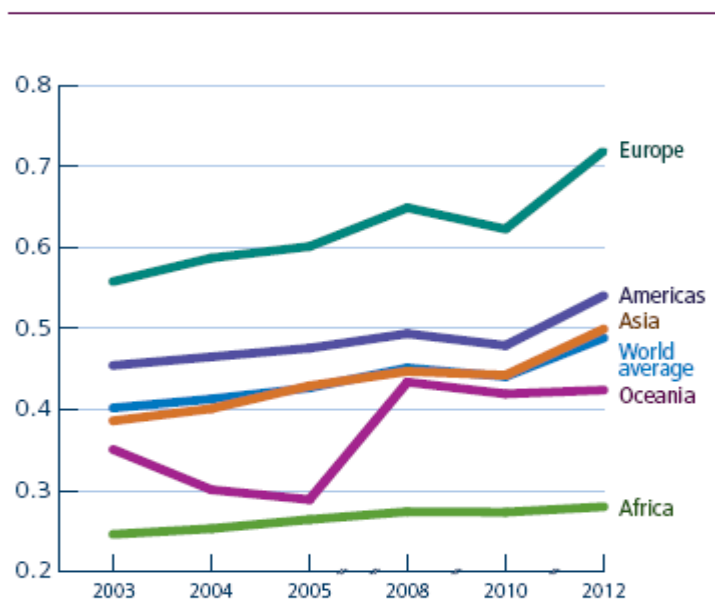
Finalmente no grupo dos países com grande população, destacam-se os esforços realizados pelos países com grande extensão de território e população, pois, evidentemente, maior área requer maior investimento para prover infraestrutura de telecomunicações e a maior população requer maior investimento em educação para os cidadãos. (Tabela 3)

Tabela 3. Desenvolvimento do governo eletrônico em países com grande população

Country	E-gov. development index		World e-gov. development ranking		Population (in millions)
	2012	2010	2012	2010	
China	0.5359	0.4700	78	72	1,341
India	0.3829	0.3567	125	119	1,225
United States	0.8687	0.8510	5	2	310
Indonesia	0.4949	0.4026	97	109	240
Brazil	0.6167	0.5006	59	61	195
Pakistan	0.2823	0.2755	156	146	174
Nigeria	0.2676	0.2687	162	150	158
Bangladesh	0.2991	0.3028	150	134	149
Russian Federation	0.7345	0.5136	27	59	143
Japan	0.8019	0.7152	18	17	127
Mexico	0.6240	0.5150	55	56	113

Fonte: UNITED NATION. E-Government Survey 2012.

Segundo o informe, em 2012 se evidenciou um aumento de 10% na expansão e consolidação do governo eletrônico em comparação com o informe de 2010. A região que mostra maior consolidação do governo eletrônico é Europa, seguida pela América. Ásia, com três quintas partes da população mundial, conta com 70% do governo eletrônico existente na Europa e a África só conta com 40%, em comparação com a Europa. Em decorrência, apesar da expansão recente em telefonia móvel, a divisão digital na África é bastante grande, em comparação às outras regiões do mundo. (Tabela 4)

Tabela 4. Avanços por regiões em governo eletrônico na última década

Fonte: UNITED NATION. E-Government Survey 2012.

As diferenças existentes entre os países com renda alta e os países com renda baixa marcam profundas assimetrias no governo eletrônico dos Estados e nas capacidades dos cidadãos para aproveitar as vantagens das TIC. Evidentemente os países e os territórios dentro dos países que têm problemas para garantir condições mínimas de vida para a população dificilmente poderão investir em governo eletrônico. A princípio, pode-se afirmar que as desigualdades existentes de longa data se fortalecem, em alguns casos, com a implementação das TIC nas sociedades e nos Estados. Contudo, os últimos relatórios sobre governo eletrônico, realizados pela ONU, evidenciam que países em desenvolvimento estão realizando grandes progressos em matéria de governo eletrônico, especialmente nos mecanismos de e-participação, visando ao fortalecimento da democracia nos Estados. Na sequência analisaremos as medições sobre a inclusão dos cidadãos e a e-participação.

7.2 INCLUSÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Para que a inclusão e a participação dos cidadãos nos assuntos públicos contribuam para o crescimento sustentável das condições socioeconômicas dos Estados, os governos devem, por um lado, controlar a informação e a provisão de serviços, para

que estes cumpram com requisitos mínimos definidos previamente pelos Estados, e, por outro lado, os governos devem facilitar diferentes mecanismos de participação aos cidadãos, estabelecendo diferentes canais de comunicação e determinando procedimentos internos nas entidades públicas para avaliar, medir e utilizar a informação fornecida pelos cidadãos de forma controlada, conforme parâmetros previamente estabelecidos.

A inclusão dos cidadãos na administração pública mediante a implementação de diferentes canais de comunicação implica obrigatoriamente ver aos cidadãos como participantes ativos nos assuntos públicos e não como simples sujeitos passivos atentos a receber instruções e informação dos governos.

Tabela 5. Líderes em e-participação

Rank	Country	Index
1	Netherlands	1.0000
	Republic of Korea	1.0000
2	Kazakhstan	0.9474
	Singapore	0.9474
3	United Kingdom	0.9211
	United States	0.9211
4	Israel	0.8947
	Australia	0.7632
5	Estonia	0.7632
	Germany	0.7632
6	Colombia	0.7368
	Finland	0.7368
	Japan	0.7368
	United Arab Emirates	0.7368
	Egypt	0.6842
7	Canada	0.6842
	Norway	0.6842
	Sweden	0.6842
8	Chile	0.6579
	Russian Federation	0.6579
	Bahrain	0.6579

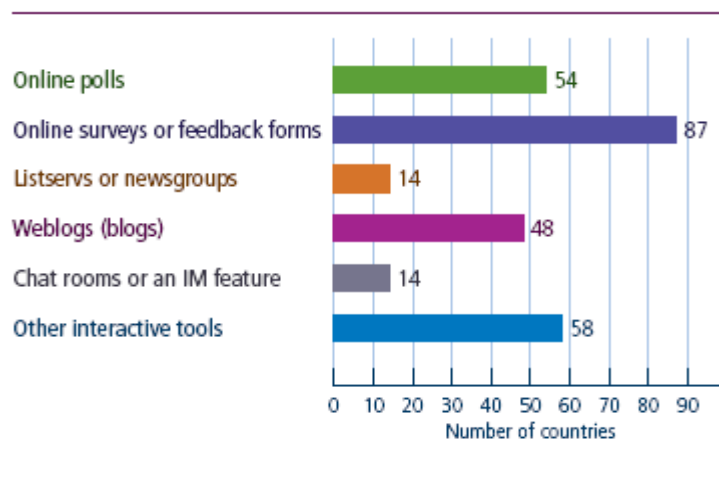
Fonte: UNITED NATION. E-Government Survey 2012.

Segundo o relatório de 2012 da ONU, os melhores países em matéria de e-participação foram Coreia do Sul e Holanda. Na segunda posição se encontram Cazaquistão (um país em desenvolvimento que subiu 16 posições em relação ao informe anterior de 2010) e Singapura. Outros países em desenvolvimento como

Bahrain, Egypto, Emirados Árabes, Colômbia e Chile também alcançaram altas posições no relatório de 2012, superando vários países europeus que no relatório anterior ocuparam as melhores posições. (Tabela 5)

Ainda que exista ampla representação regional no último relatório, a e-participação continua sendo inexplorada na maioria dos países, pois a e-participação precisa não só do acesso às novas tecnologias, mas também de vontade política para modificar e transformar as administrações públicas visando à inclusão dos cidadãos nos assuntos públicos. No caso de Holanda e Coreia do Sul o relatório indica que seus portais proveem 75% da informação, 84 e 78%, respectivamente, de mecanismos para e-consulta e 67 e 100%, respectivamente, em tomada de e-decisão. Um rápido olhar sobre os resultados dos demais países indica que somente os sete primeiros países do listado proveem mais de 70% dos serviços de e-participação. Em relação aos mecanismos mais utilizados para a e-consulta, a Tabela 6 mostra os resultados obtidos por países, assim:

Tabela 6. Ferramentas utilizadas pelos governos em e-consulta.



Fonte: UNITED NATION. E-Government Survey 2012.

Portanto, evidencia-se que alguns governos começaram a consultar mais os cidadãos visando maior transparência e maior parceria para a elaboração das políticas públicas. As páginas Webs governamentais proveem em geral informação sobre eventos para que os cidadãos participem de diferentes formas. Porém, só Coreia do Sul e os Emirados Árabes foram os únicos países que obtiveram uma pontuação de 100% em relação à tomada de e-decisão com base nas opiniões dos cidadãos.

Aqui é importante ressaltar que a entrega de serviços em linha e em especial a e-participação não segue nenhum lineamento estável entre os diferentes países, pois os diferentes níveis de participação dependem de múltiplos fatores, tais como o regime político, a liderança dos governantes o compromisso dos funcionários públicos e a capacidade de abertura da administração pública aos cidadãos, o que varia de caso a caso.

Tendo em conta que Coreia do Sul, além de ser o líder mundial em governo eletrônico, é o líder mundial em mecanismos de participação cidadã, na sequência apresentaremos o caso do governo local de *Gangnam-gu* em Seul, por considerar que este caso apresenta o potencial que tem o governo eletrônico para transformar e melhorar a democracia e a participação cidadã, assim como também os problemas que isto traz para as administrações públicas tradicionais e a democracia representativa tradicional.

7.3 O GOVERNO LOCAL DE GANGNAM-GU⁴⁹⁵

O estudo do caso do governo local de *Gangnam-gu* em Seul chama a atenção porque, diferente de muitos outros casos, o ambiente político ajudou a criar incentivos corretos para que o prefeito da localidade incorporasse elementos de democracia direta na administração pública e na democracia representativa mediante a e-participação, transformando totalmente o governo local, apesar da resistência de alguns funcionários e representantes do Poder Legislativo.

Para os pesquisadores deste caso, os resultados do estudo são mais aplicáveis aos jovens Estados com democracias emergentes do que às democracias bem estabelecidas, pois a análise deste caso ajuda a perceber alguns indícios de como as novas tecnologias têm menores impactos em velhas democracias como nos Estados Unidos. O projeto de pesquisa foi realizado por uma equipe de pesquisadores da *Maxwell School* em *Syracuse University* e na *Universidade de Coreia*, que realizaram entrevistas, examinaram documentos, coletaram e analisaram dados sobre operações e

⁴⁹⁵ O análise do estudo de caso se realiza com base no artigo: AHN. Michael J. BRETSCHNEIDER, Stuart. Politics of E-Government: E-Government and the Political Control of Bureaucracy. In: **Public Administration Review**. PAR. May/June 2011.

atividades realizadas em *Gangna-gu* (gu significa “distrito” em Coreano) mediante os serviços do governo eletrônico.⁴⁹⁶

Gangnam-gu é um dos 25 distritos governamentais localizados a sudeste de Seul, na Coreia do Sul. *Gangnam* é relativamente uma parte nova da cidade, e também é uma das áreas mais prósperas e ricas na Coreia do Sul. Em dezembro de 2007 *Gangnam-gu* tinha uma população de 60,958 habitantes que ocupavam 39,5 quilômetros quadrados e, segundo pesquisa realizada em 2007 (com uma amostragem de 2,000 habitantes de *Gangnam-gu*), 88.7% dos habitantes tinham computador em casa e 97.1% tinham acesso à internet. Adicionalmente o distrito de *Gangnam* foi reconhecido como um das sete comunidades inteligentes em 2006, 2007 e 2008 pelo Fórum de Comunidades Inteligentes.

Em 2003 *Gangnam* incorporou mais de 110 serviços inovadores de governo eletrônico, gerando que US\$95 milhões foram transacionados em linha mediante o portal do distrito, e mais de 1,200 funcionários de governo de 46 países visitaram *Gangnam-gu* para analisar o governo eletrônico na prática. De 600.000 documentos governamentais que *Gangnam-gu* produz 32% foram transacionados pela internet, e mais de US\$107 milhões de impostos foram coletos pela Web.

Existem múltiplas aplicações que os cidadãos podem descarregar do portal Web da prefeitura; entre os que se encontram, uma aplicação que permite a transmissão pela internet das principais reuniões realizadas pelo prefeito e os principais dirigentes do distrito, que permite aos cidadãos ver diretamente as discussões que estão sendo realizadas em *Gangnam-gu* em tempo real. Outra aplicação permite a publicação em linha de documentos oficiais para que os cidadãos possam acessar diretamente aos documentos de forma virtual, sem necessidade de nenhum requerimento prévio. O sistema autônomo de gestão da administração local permite aos cidadãos realizar sugestões às políticas públicas e os estudos aos cidadãos em linha permite aos cidadãos expressar suas preferências em relação a diversas atividades da prefeitura, coletando, assim, a aprovação e desaprovação sobre diferentes iniciativas e programas públicos no distrito.

Essas aplicações têm o efeito de outorgar maior controle ao prefeito sobre a burocracia em *Gangnam-gu* (que está bastante influenciada pelo governo metropolitano de Seul). Aqui é importante ressaltar que a eleição por votação democrática do prefeito

⁴⁹⁶ AHN. Michael J. BRETSCHNEIDER, Stuart. Politics of E-Government: E-Government and the Political Control of Bureaucracy. In: **Public Administration Review**. PAR. May/June 2011.

do distrito de *Gangnam* começou só em 1995. O vice-prefeito e o resto de servidores públicos continuam sendo contratados pelo governo metropolitano de Seul e estão protegidos pelas Leis sobre Serviços Públicos Locais, que garantem seu status como servidores públicos. Assim, o prefeito eleito pelos cidadãos preside a burocracia do distrito e um conselho, também eleito pelos cidadãos, realiza as funções do Poder Legislativo dentro do distrito.

A reforma política de 1995, que permitiu a eleição dos prefeitos dos distritos, incentivou uma transformação dentro do governo local de *Gangnam*, que procurou maior transparência, prestação de contas e respostas efetivas aos cidadãos, pois desde 1995 os cidadãos têm o poder de eleger o prefeito.

As aplicações que permitem a participação eletrônica dos cidadãos nos diferentes assuntos públicos ajudam a fortalecer o apoio político dos cidadãos ao prefeito e trasladam de diversas formas funções realizadas antes pelos funcionários da prefeitura e do conselho, aos cidadãos. Isto causa inúmeros problemas ao interior das administrações públicas, razão pela qual na sequência se analisarão quatro aplicações e seus efeitos dentro da administração pública e na cidadania.

7.3.1 Transmissão pela internet das reuniões dos altos funcionários

Esta aplicação foi desenhada para transmitir semanalmente as reuniões entre o prefeito e os altos funcionários no portal de *Gangnam*, sob a iniciativa do prefeito, (quem teve a vontade política de promover esta aplicação em particular). Os cidadãos, ao acessar ao portal, podem eleger a reunião que vão visitar realizando um click sobre a respectiva sessão. Esta é uma nova forma de transparência na administração pública, pois os cidadãos podem ver em tempo real o processo de tomada de decisão na prefeitura.

Antes todas as reuniões se realizavam a portas fechadas e, portanto, esta aplicação permite abrir as portas ao público, levando a que toda promessa ou decisão tomada nas reuniões deva ser cumprida pelos funcionários. Adicionalmente, esta aplicação permite que os funcionários de níveis hierárquicos inferiores tenham acesso às reuniões de funcionários de níveis hierárquicos superiores, ajudando, assim, a

compartilhar informação importante para entender a agenda da prefeitura e os compromissos adquiridos pelos funcionários de níveis superiores.⁴⁹⁷

Porém, o conselho legislativo eleito de *Gangnam-gu* não estava de acordo com esta aplicação e desde um início se opôs, manifestando que a aplicação era um “desperdício”. Só depois de uma série de discussões o projeto foi eventualmente aprovado, mas os fundos para a aplicação foram um ponto de contenção entre o prefeito e a legislatura. Parte da oposição manifestada pelo Legislativo tinha por fundamento o potencial da aplicação para melhorar a comunicação direta entre os cidadãos e a prefeitura sem considerar o Legislativo.

Adicionalmente, enquanto os cidadãos respaldavam a aplicação, os funcionários públicos de *Gangnam-gu* tiveram suas reservas porque a aplicação incrementava seu trabalho. Também, alguns empregados não estavam acostumados a prestar contas aos cidadãos e não estavam à vontade com esta nova administração pública.⁴⁹⁸

Contudo, a aplicação iniciou as transmissões em dezembro de 2002. Nos últimos anos a prefeitura contratou uma empresa privada para assumir o comando do processo de transmissão pela Web. Semanalmente a transmissão tem um custo de US\$2,140 para a prefeitura, o que evidencia o alto custo do aplicativo para a administração pública.

7.3.2 Publicação em linha dos documentos oficiais

A publicação em linha dos documentos oficiais começou em agosto de 2003. Cada publicação mostra o nome do funcionário de *Gangnam* que assinou o documento original, seu conteúdo, e todos os funcionários que aprovaram o documento. Adicionalmente a aplicação permite aos cidadãos deixar comentários sobre os documentos que estão vendo. No final de 2003, o sistema incluía mais de 1,900 documentos publicados em linha.

⁴⁹⁷ Gu employees watch the live broadcasting . . . and [after watching it] they go “ah, these are the projects that we are working on!” and be able to understand them. This information sharing helps to see all the issues that are being discussed in these meetings and they [Gangnam employees] become better at explaining these things to citizens as well.

⁴⁹⁸ When the idea about Web broadcasting was suggested, employees didn’t really welcome the idea . . . because that would mean more work . . . Staff’s don’t like the increased workload and they don’t like the idea, but the mayor orders them to do . . . They don’t like making public [*gu* decision making processes].

A prefeitura também incluiu um procedimento para estabelecer quais documentos são publicáveis e quais não o são, para respeitar a proteção dos dados pessoais e das empresas, conforme as leis aplicáveis. Assim, esta aplicação procura garantir a transparência do governo os cidadãos e motiva aos servidores públicos a atuar com cautela, já que tudo está disponível no portal da prefeitura.⁴⁹⁹ Adicionalmente, a transparência do governo local evidenciada na publicação de todos os documentos oficiais protege os funcionários, pois qualquer acusação mal intencionada e contra o governo e os funcionários se torna mais difícil, já que tudo é publicado em tempo real.⁵⁰⁰

O prefeito aumentou a transparência do governo também ao publicar as avaliações dos funcionários de *Gangnam* e, por causa disso, na atualidade, ninguém questiona as decisões do prefeito na promoção ou premiação dos funcionários com melhores avaliações na prefeitura.

7.3.3 Estudo dos cidadãos em linha

Esta aplicação permite aos cidadãos expressar sua “vontade” dentro do processo de tomada de decisão do governo. Esta é uma forma interativa de comunicação, na qual o governo inicia a comunicação mediante a elaboração de um questionário realizado pelos funcionários da prefeitura e os cidadãos respondem sobre suas preferências, percepções e atitudes a questões levantadas pela prefeitura local.

O questionário normalmente responde a duas respostas, “aprovado” ou “desaprovado”, e tem espaço para comentários. Uma vez é realizado o questionário por parte das diferentes divisões da prefeitura, a divisão de informação e computação conduz a enquete, recolhendo as respostas e enviando de volta os resultados para as divisões da prefeitura ou para o prefeito. Os estudos também são enviados aos cidadãos que estão registrados com o e-mail mediante listas simultâneas ou por pequenos grupos.

⁴⁹⁹ Transparency is our objective and we make all official documents public even before citizens ask for them.” When asked about how this application changed the way things within the Gangnam bureaucracy, this official continued, I think since all the work you do is made public, you could expect that I would be more careful in what I do. I think this is the invisible benefit of the application . . . everything gets published on the Internet so you have to make progress as scheduled with fewer mistakes.

⁵⁰⁰ We have to protect our organization . . . [media] continues to distort Gangnam-gu . . . Now everything is made public and even phone calls from the outside are put on speakerphones, not received with regular phone receivers . . . Things have changed dramatically. These days [public] information gets published on a real-time basis, the relationship between public officials and citizens, the government and private sector businesses, transparency, all moving toward fully developed advanced society.

Os estudos de grupo foram criados segundo o sexo, lugar de residência (dentro do distrito de *Gangnam*), idade e outras categorias com a finalidade de criar exemplos representativos dos residentes de *Gangnam*. Os grupos pequenos permitem ao governo dirigir simultaneamente 100 estudos de grupos. Normalmente, cada residente recebe dois ou três estudos ao ano ao e-mail. Usualmente, os estudos também são colocados no portal Web da prefeitura. Existem também estudos em linha para obter aportes em dinheiro dos cidadãos em projetos específicos.

Para muitos, a aplicação revela a existência de uma democracia direta, ainda que existam limitações importantes, pois os cidadãos só podem responder às enquetes realizadas pelos funcionários da prefeitura. Posteriormente, *Gangnam* incorporou novas funções à aplicação mediante a incorporação de um sistema de retroalimentação onde os cidadãos podem seguir as discussões e os avanços nos temas objeto dos estudos. Assim, os cidadãos podem ver se os temas foram aprovados ou rejeitados, e podem ver o processo de implementação do projeto.

O conselho de *Gangnam-gu* se opôs fortemente a esta aplicação, porque desde um início considerou que a consulta aos cidadãos usurpava suas funções tendo em conta que o Legislativo representa aos cidadãos e, portanto, é o Legislativo que deve decidir e debater sobre a política da prefeitura.⁵⁰¹ A esse respeito, os funcionários da prefeitura recordaram aos membros do conselho que eles têm a autoridade para aprovar ou desaprovar o orçamento sugerido e que a aplicação pode ajudar aos membros do Legislativo a compreender melhor a vontade dos cidadãos.

Por outro lado, os níveis de satisfação dos cidadãos têm se incrementado com a aplicação que estuda aos cidadãos em linha, pois a opinião dos cidadãos é realmente incorporada nas s governamentais e nos processos de decisão. Como resultado, a percepção dos cidadãos é que se deve trabalhar numa mistura de democracia representativa com democracia direta.⁵⁰²

⁵⁰¹ They [Gangnam council members] question why Gangnam bureaucracy engage in a direct communication with the Gu citizens as they are supposed to be the spokesperson for the citizens. We hold various meetings with the legislature . . . Then we run into this issue frequently, about this [online citizen survey] and others . . . We are not trying to take over the function of the legislature. [They seem to think that] their function . . . is carried out [by Gangnam bureaucracy]. They should be the ones who represent the will of citizens, but Gangnam bureaucracy is engaging in direct communication with citizens and they seem to think their function is being infringed.

⁵⁰² Traditionally, Korean public organizations, up until now, worked according to lawfulness, rather than practicality of public policy. Secondly toward citizens, it was one-way communication. Citizens were not the subjects of government but rather the objects of public administration. Such was the commonly held perception, but here, this goes two ways. Citizens are the subjects, therefore, citizens are expected to participate. In short, the culture is that we should work in a mixture of representative democracy and direct democracy.

7.3.4 O Sistema autônomo de gestão da administração local

Esta aplicação permite aos cidadãos informar diretamente à prefeitura sobre sugestões ou ideias inovadoras para serem desenvolvidas posteriormente pela administração pública, mediante um serviço de publicação na Web. A ideia desta aplicação foi proporcionar aos cidadãos um canal direto de comunicação com o governo local para iniciar o processo de definição da agenda do governo local.

Porém, funcionários públicos de *Gangnam-gu* rapidamente evidenciaram que a maioria das sugestões publicadas no aplicativo era parte de equívocos ou desinformação dos cidadãos em relação às atividades e s da prefeitura. Em decorrência, os funcionários gastavam muito tempo respondendo e explicando aos cidadãos. Adicionalmente, muitas das sugestões indicadas pelos cidadãos no aplicativo já existiam na prefeitura, mas os cidadãos não estão informados a respeito.

Assim, esta aplicação gerou desde o início mais trabalho para os funcionários públicos. Em dezembro de 2003, mais de 600 sugestões foram recebidas, mas só cinco sugestões foram selecionadas.

7.3.5 Conclusões do estudo de caso do governo eletrônico em *Gangnam*

Quando se perguntou aos funcionários públicos de *Gangnam-gu* sobre como as aplicações do governo eletrônico tinham transformado a forma como o governo operava, os funcionários responderam que o governo eletrônico transformou a burocracia de uma cultura autoritária a uma cultura mais centrada no cidadão, incrementando a transparência, a responsabilidade e a confiança dos cidadãos no governo. Adicionalmente os funcionários perceberam que as aplicações reduziram dramaticamente a corrupção e o abuso do poder por parte de alguns funcionários.

Quando se pediu aos funcionários para identificar os fatores-chave para o sucesso do governo eletrônico de *Gangnam-gu*, a maioria dos funcionários entrevistados identificou a forte vontade e o apoio do prefeito no processo de implementação do governo eletrônico, já que sua liderança foi fundamental para começar a modificar velhas práticas e culturas autoritárias e pouco transparentes que impedem o acesso dos cidadãos ao governo. Adicionalmente os funcionários também

identificaram como fator-chave de sucesso do programa as características próprias da população de *Gangnam-gu*, que conta com altos níveis de educação, renda e alta penetração da internet.

O prefeito compreendeu que as aplicações para a e-participação eram instrumentos que ajudariam a transformar a burocracia de *Gangnam-gu*, pois criou diferentes estratégias para motivar os funcionários a participar das mudanças. Uma das estratégias foi a criação de um sistema de incentivos que premiava de forma monetária e não monetária as contribuições individuais dos funcionários públicos para gerar melhores níveis de eficiência no governo e satisfação nos cidadãos. Este sistema também se usou no sistema de promoção dos funcionários na prefeitura.⁵⁰³

Para promover a geração de ideias inovadoras, o prefeito encorajou os empregados a assumir riscos para a realização de projetos inovadores publicando a frase “fracassos como esforços honestos” e evitou penalizar os indivíduos que fracassaram em projetos de inovação na prefeitura.⁵⁰⁴

Assim, mediante as aplicações de e-participação, o prefeito melhorou a comunicação com os cidadãos, prestação de contas e a transparência da administração pública, o que também ajudou a melhorar o controle do prefeito sobre a burocracia e sobre o Poder Legislativo de *Gangnam-gu*. Adicionalmente, a aprovação dos cidadãos foi evidenciada pela reeleição do prefeito por três períodos consecutivos, o máximo permitido pela lei na Coreia do Sul.

Portanto, o caso do governo eletrônico em *Gangnam-gu* mostra como a tecnologia pode ajudar e apoiar processos de reforma política, permitindo maior democratização da sociedade mediante a inclusão dos cidadãos nos assuntos públicos

⁵⁰³ I have worked as a public servant for over 20 years . . . Gangnam has broken the stereotype of public officials being cold. Let me explain . . . This story should help you understand the kind of change that took place here . . . In 1995, a side wall of Dogok apartment building collapsed. Then [Korean] Thanksgiving came and a lot of people couldn't even stay at the lecture hall. You know, we felt sorry for these folks and Gangnam officials stood by the collapsed building because we were worried about potential theft at the evacuated residence . . . The mayor told the affected residents that [monetary] support and compensation would be provided for them since he felt sorry for them. But at that time, there was no law that specifies providing compensation for residents in such cases. Since there was no legal support, no one drafted or initiated the process of providing compensation. The clerks, and division heads, no one was starting the process thinking that when this becomes the subject of government audit, they will be in trouble . . . But now, if the mayor comes up with an idea and suggests trying it, no one says “we don't have any law written about it.” [Instead] they investigate the idea and if they find any flaws in the law, they would draft a revision of the law and bring it to the central government or other officials in charge of that area and argue that the law should be changed. Such is the reformed mindset of Gangnam public officials.

⁵⁰⁴ Public officials don't like reforms. Things that don't have any precedents are bound to cause problem. Due to the possibility of reprimand, we don't do it . . . So, Mayor Kwon began a policy of not punishing an honest effort by public officials and giving the incentive points for providing programs that provides conveniences to citizens.

que diretamente os afeta. Para os autores, as novas tecnologias podem ter um impacto menor nas democracias bem estabelecidas porque a estrutura legal e a política podem opor-se mais fortemente às mudanças que trazem as novas tecnologias, tendo em conta a existência de mecanismos prévios de participação bem estabelecidos, ainda que esses mecanismos não sejam muito efetivos.

Contudo, em matéria de estruturas políticas, democracia e participação cidadã, cada caso deve ser analisado conforme as particularidades próprias de cada sociedade e de cada sistema político, já que a existência de diversos fatores, como nível de educação da cidadania, crises s, reformas sobre a administração pública e penetração de internet, só para dar alguns exemplos, têm uma incidência relevante no sucesso ou fracasso da aplicação das novas tecnologias nos Estados na era da globalização e as novas tecnologias.

8. CONCLUSÕES FINAIS

Desde o início do Estado moderno, existiram fortes tensões entre as liberdades estabelecidas nas Declarações de Direitos Fundamentais e o estabelecimento de instituições e estruturas estáveis no Estado que ajudassem a garantir a ordem e a segurança nas sociedades.

Como resposta a essas tensões, instituições como a democracia representativa e o princípio de legalidade ajudaram de diversas formas a encontrar pontos intermediários entre as liberdades dos indivíduos e a necessidade de ordem e segurança no Estado, o que mudou constantemente segundo a época e a cultura imperante.

Porém, as transformações acontecidas sobre a sociedade e o Estado desde as últimas décadas do século XX em função das inúmeras variáveis econômicas, sociais, políticas e tecnológicas, modificaram totalmente as estruturas de poder do mundo moderno e, em decorrência, na atualidade as tradicionais instituições que ajudaram a obter consensos e equilíbrios nas sociedades não são suficientes para responder aos novos problemas que surgem na era da globalização e as novas tecnologias.

Nas últimas décadas têm-se testemunhado a magnitude e a rapidez das mudanças que têm causado inúmeras crises econômicas, políticas, sociais e ambientais ao redor do mundo, evidenciando o surgimento de diversos movimentos sociais e culturais, que lutam pela defesa dos direitos humanos, o meio ambiente, a paz, a democracia, o nacionalismo etc. e, também, temos evidenciado o surgimento de poderosas redes criminosas com alcance global que dificilmente podem ser controladas totalmente pelo Estado.

A incapacidade do Estado e de qualquer outro ator social ou econômico para responder e solucionar efetivamente as diversas crises econômicas, sociais e ambientais das últimas décadas, prova que na era da globalização e as novas tecnologias ninguém tem o poder supremo dentro das sociedades e, em decorrência, no século XXI devemos nos esforçar por criar melhores níveis de comunicação, coordenação e cooperação entre diferentes atores públicos e privados para criar futuros de valia que beneficiem toda a sociedade, aproveitando o conhecimento, as capacidades e os recursos de todos os atores para atingir objetivos comuns.

Tendo em conta que o Estado já não pode reclamar a superioridade total sobre a sociedade ou a economia, o Estado de agora em diante deve esforçar-se para construir instituições e estruturas que melhorem a comunicação entre os diferentes atores que

podem influir na ação pública, principalmente se se tem em conta que o Estado na atualidade é o agente mais legitimado para construir pontes de comunicação entre diversas redes e atores que normalmente não se comunicam.

Até o momento as novas tecnologias têm aumentado e potencializado a comunicação e as interconexões ao redor do mundo em redes específicas, como nunca antes na história da humanidade. A sociedade em rede, conformada por múltiplas redes flexíveis com diversos objetivos, se caracteriza pelo processamento eficiente de informação relevante para os diversos atores que conformam a rede, visando alcançar os objetivos definidos nos valores e interesses programados nas redes.

Contudo, e ao mesmo tempo, na atualidade é fácil evidenciar a falta de comunicação entre grupos ou entre redes, que podem compartilhar o mesmo território ou os mesmos problemas, mas que na prática não se comunicam, não se conhecem ou não se respeitam, fazendo com que cada vez seja mais difícil formar comunidades coerentes que procurem a construção de pontos de acordo entre diversos interesses que se consideram autônomos e independentes por causa do fortalecimento das redes, mas que na realidade estão interconectados intrinsecamente com os demais atores e redes, já que o mundo é só um e todos de alguma forma estamos interconectados e dependemos dos outros.

Em nosso entendimento, o grande paradoxo existente na era da globalização e as novas tecnologias é evidenciado ao se constar como as inovações e os avanços tecnológicos melhoram a comunicação dia a dia, mas, em contraposição, as capacidades sociais e culturais para a comunicação cada vez se reduzem mais devido à falta de tolerância e ao desinteresse de conformar comunidades onde todos possamos conviver harmonicamente.

Portanto, devemos ser conscientes de que a responsabilidade por melhorar a comunicação entre grupos e redes não pertence só aos Estados, mas também deve ser um compromisso de todos os cidadãos na construção de um mundo melhor que respeite as individualidades e os diversos interesses legítimos existentes nas sociedades.

Para melhorar a comunicação com a comunidade e as diversas redes de poder, o Estado deve ser o primeiro em abrir canais de comunicação com os diversos cidadãos e atores relevantes em setores específicos, utilizando tanto os meios de comunicação tradicionais como as novas tecnologias.

Igualmente, as clássicas estruturas hierárquicas e centralizadas do Estado devem ser transformadas por estruturas mais horizontais que facilitem a comunicação

interna e externa das entidades públicas, visando maior cooperação, integração e coordenação entre os diversos atores públicos e privados.

As redes, como nova forma de organização social ao redor do mundo, devem ser identificadas nos diferentes setores do Estado, com a finalidade de criar formas de comunicação efetiva, identificado os atores mais relevantes nas respectivas redes, que como já foi mencionado, mudam constantemente, e, portanto, este é um trabalho que deve ser realizado permanentemente nas administrações públicas.

A identificação das principais necessidades dos diversos grupos de interesses e das redes outorga ao Estado informação relevante para a tomada de decisões em situações específicas, em que se deve priorizar na medida das possibilidades o equilíbrio entre os diversos interesses, antes que a produtividade ou competitividade dos territórios.

Contudo, ainda falta desenvolver melhores técnicas ou mecanismos para ajudar as administrações públicas a qualificar as opiniões dos cidadãos e determinar a forma de procurar decisões mais equilibradas entre os diversos interesses conflitantes existentes nas sociedades.

Em nossa compreensão, na medida em que o Estado melhore os canais de comunicação com a cidadania, os grupos de interesse e as diversas redes de poder, as expressões de raiva e ira das manifestações sociais vistas nos últimos anos poderão diminuir substancialmente, porque os cidadãos encontrarão canais de comunicação efetivos com o Estado, antes de chegar a utilizar manifestações de raiva e ira pela falta de atenção do Estado sobre seus interesses.

Evidentemente a abertura da administração pública à cidadania e aos grupos de interesse existentes nas sociedades e nas redes criou novos desafios ao Estado, que deverá transformar as estruturas e a cultura interna das administrações públicas acostumadas a decidir autonomamente sem contar com a participação ativa dos cidadãos.

Como visto no caso de Gangnam, as novas funções do Estado gera maior trabalho às administrações públicas e em alguns casos maiores gastos de funcionamento. Portanto, se o Estado não conta com orçamento adequado para o desenvolvimento de suas funções e para desenvolver políticas públicas que promovam a coesão social e a inclusão de grupos e indivíduos, dificilmente será possível construir sociedades e Estados mais coerentes e harmônicos no século XXI.

Em decorrência, se os Estados não têm capacidade para impor impostos aos grandes capitais e aos paraísos fiscais que existem na atualidade, o século XXI testemunhará a criação de profundas desigualdades entre poderosos indivíduos com grandes capitais e o resto da população, que cada vez perderá maiores garantias e direitos em um mundo dominado pela competitividade e a produtividade das empresas.

Como afirmamos na introdução, consideramos que o Estado é antes de tudo um processo de construção social que em cada sociedade apresenta particularidades próprias conforme os contextos culturais, econômicos, políticos e sociais, portanto, a cultura dos cidadãos e dos poderes públicos em cada sociedade é fundamental no processo de construção do Estado, causando diferentes instituições políticas e econômicas em que primaram os direitos dos indivíduos ou as instituições e estruturas de poder com capacidade de dominar as sociedades.

Tendo em conta que não existem soluções definitivas nem autônomas para os problemas que se apresentam na atualidade, todos devemos ser conscientes das lutas que em cada momento surgem nas nossas sociedades para analisar os diversos interesses que estão em jogo e procurar soluções equilibradas que ajudem à formação de Estados e sociedades mais justos, e nos quais todos os indivíduos tenham um lugar.

9. BIBLIOGRAFIA

ABELLÁN, Joaquín. **Democracia**. Conceptos políticos fundamentales. Madrid: Alianza. 2011.

AGUILAR, Luis F. **El Aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza**. Revista CLAD Reforma y Democracia No 39 Caracas: Oct. 2007. Disponible em: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmde/Material/aguilar-gobernanza.pdf> Acceso em: 13/03/2012.

AHN, Michael J. BRETSCHNEIDER, Stuart. Politics of E-Government: E-Government and the Political Control of Bureaucracy. In: **Public Administration Review**. PAR. May/June 2011.

ALI, Ahsan. KHAN, Ali Nawaz. MOIN, Muhammad Farrukh. Probably the biggest tragedy in the industrial history of Asia: A story of Union Carbide, Bhopal, India. In: **Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business**. Vol. 4, N° 2. June 2012

AMNÍSTIA INTERNACIONAL. Reino Unido: Nuevo informe muy crítico con la justicia secreta antes del debate sobre el polémico proyecto de ley. **Disponible em:** <http://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/reino-unido-nuevo-informe-critica-justicia-secreta-polemico-debate-2012-10-12> Acceso em: 22/10/2012.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, Emir. GENTILI, Pablo. (org.) **Pós- neoliberalismo**. As políticas sociais e o Estado democrático. São Paulo: Editora Paz e Terra S.A. 5ª Edição. 2000.

ARAGON REYES, Manuel. **Constitución y control de poder**: introducción a una teoría constitucional del control. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999.

ARENDT, Hannah. **Da Revolução**. Tradução: Fernando Dídimo Vieira. Brasília: Ática; Ed. da UnB, 1988.

BANCO MUNDIAL. **Informe Anual**. El Estado en un mundo cambiante. 1997.

BAUMAN, Zigmunt. **Modernidad Liquida**. Buenos Aires: Fondo de cultura Económica de Argentina. 2002.

BBC MUNDO. **Fukushima un año después**, ¿En que se parece a Chernóbil? Disponible em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/03/120308_fukushima_chernobyl_diferencias_mz.shtml Acceso em: 11/03/2012.

Hallan en California atunes radioactivos. Disponible em: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/05/120528_ulnot_detectan_radioactivos_japon_fukushima_atun_fp.shtml Acceso em: 28/05/2012.

Los “cientos de fallos” de las plantas nucleares europeas. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121002_internacional_plantas_nucleares_europeas_deficientes_bd.shtml Acesso em: 03/10/2012.

Surge una disputa por filtración del informe nuclear europeo. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/10/121002_ultnot_europa_nuclear_informe_jgc.shtml Acesso em: 02/10/2012.

Marcha antinuclear en Japón. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/07/120729_ultnot_tokio_japon_nuclear_clear_rg.shtml Acesso em: 29/07/2012.

Déficit de comercio Record en Japón. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/07/120725_ultnot_deficit_japon_y_v.shtml Acesso em: 25/07/2012

Pesadilla en el desierto. Disponível em: http://www.eltiempo.com/opinion/editoriales/pesadilla-en-el-desierto-editorial-el-tiempo_12704568-4 Acesso em: 20/03/2013.

Cinco mitos de la Primavera Árabe. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/12/111204_mitos_primavera_arabe_crz.shtml Acesso em: 27/12/2011.

¿Qué pasa hoy en los países de la Primavera Árabe? Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/02/130208_primavera_arabe_tunez_dp.shtml Acesso em: 08/12/2013.

A quien afecta el secuestro de gastos en Estados Unidos. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/03/130301_economia_eeuu_secuestro_gastos_quien_como_jrg.shtml Acesso em: 03/02/2013.

Un tsunami de deudas ahoga a la economía mundial. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/11/121021_economia_mundial_deudas_ar.shtml Acesso em: 02/11/2012.

Más de 500 familias desalojadas por día en España. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121003_espana_desahucios_rg.shtml Acesso em: 08/10/2012.

España aprueba medidas contra los desahucios. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/ultimas_noticias/2012/11/121115_ultnot_espana_desahucio_normas_jgc.shtml Acesso em: 16/11/2012.

EE.UU: el fracaso de inteligencia del Departamento de Seguridad Interna. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2012/10/121018_eeuu_seguridad_interna_gasto_ineficiencia_critica_wbm.shtml Acesso em: 20/10/2012.

_____ **Crece escándalo de espionaje en EE.UU.** Disponible en:
http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/06/130606_eeuu_verizon_internet_metadatos_vigilancia_cch.shtml Acceso en: 07/06/2013.

BECK, Ulrich. **La Europa cosmopolita: sociedad y política en la segunda modernidad.** Barcelona: Paidós. 2006.

_____ **La Sociedad del riesgo.** Hacia una nueva modernidad. Traducción: Jorge Navarro, Daniel Jiménez, M^a Rosa Borrás. 1. Ed. Barcelona: Paidós. 2006.

_____ **Crónicas desde el mundo de la política interior global.** Traducción Alicia Valero Martín. Barcelona: Espasa. 2011.

BELL, Daniel. **El advenimiento de la sociedad post-industrial.** Traducción Raúl García y Eugenio Gallego. 6^a Ed. Madrid: Alianza. 2006.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a Cidadania.** A reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional. São Paulo: Ed. 34 Brasília ENAP. 1998.

_____ A Crise Financeira Global e depois: um novo capitalismo? In: **Novos Estudos.** CEBRAP. 86. Marco 2010.

BREWER-CARÍAS, Allan. **Reflexiones sobre la Revolución Norte Americana (1776), la Revolución Francesa (1789) y la Revolución Hispano Americana (1810-1830) y sus aportes al constitucionalismo moderno.** 2. ed. ampliada. Bogotá: Universidad Externado de Colombia; Editorial Jurídica Venezolana, 2008. (Serie Derecho Administrativo n. 2).

BOCKMANN MOREIRA, Egon. **Qual é o futuro do Direito da regulação no Brasil?.** Inédito. 2013.

BOBBIO, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política.** Traducción: José F. Fernández Santillán. México: FCE, 1989.

BODIN, Jean. **Los seis libros de la República.** Selección, traducción y estudio preliminar de Pedro Bravo Gala. 4^a Ed. Madrid: Tecnos. 2006.

CAMPO VIDAL, Manuel. **La Transición Audiovisual.** Barcelona: Ediciones B. 1996.

CAPELLA, Juan Ramón. **Fruta Prohibida.** Una aproximación histórico – teórica al estudio del derecho y del estado. Cuaderno marrón. Madrid: Trotta. 1997.

CASTELLS, Manuel. **La Era de la Información.** Economía, sociedad y cultura. V. I. La sociedad red. Traducción: Carmen Martínez Gimeno. 7 Ed. México: Siglo XXI. 2008.

_____ **La Era de la Información.** Economía Sociedad y Cultura. V.II. El poder de la identidad. Traducción: Carmen Martínez Gimeno. 7 Ed. México: Siglo XXI. 2008.

_____ **La Era de la Información.** Economía Sociedad y Cultura. V.III. Fin de milenio. Traducción: Carmen Martínez Gimeno. 7 Ed. México: Siglo XXI. 2008.

_____ **Comunicación y Poder.** Traducción: Maria Hernandez Diaz. Alianza Editorial. Madrid. 2011.

_____ Informacionalismo, redes y sociedad red: una propuesta teórica. In: CASTELLS, Manuel. (ed.) **La sociedad red: una visión global.** Traductor: Francisco Muñoz de Bustillo. Madrid: Alianza. 2011.

CASSIRER, Ernst. **El mito del Estado.** Bogotá: Fondo de cultura Económica. 1996.

CHEVALLIER, Jacques. **El Estado posmoderno.** Traducción: Oswaldo Pérez. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2011.

COHEN et al. Global Competition: The New Reality. Vol. III de John Young (director): **Competitiveness. The Report of the President's Commission on Industrial Competitiveness.** Washington D.C. Government Printing Office. 1985.

COHEN, Stephen. Geo-economics: lessons from America's mistakes. In: Martin Carnoy et al. **The New Global Economy in the Information Age.** University Park. PA. PennState University Press. 1993

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos.** 5. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

COSTA, Pietro. Estado de Direito e Direitos do sujeito: o problema dessa relação na Europa Moderna. In: FONSECA, Ricardo Marcelo; SEELAENDER, Airton Cerqueira Leite. **História do Direito em Perspectiva: do Antigo Regime à Modernidade.** Curitiba: Juruá, 2008.

CLAVIJO VERGARA, Sergio. **Política Fiscal y Estado en Colombia.** Bogotá: Ediciones Uniandes. 1998.

CROSSMAN, Richard Howard. **Biografía del Estado Moderno.** Revisión de Roberto Ramon Reyes Mazzoni. Traducción de J. A. Fernandez de Castro. 4ª Ed. México: FCE, 1986.

DAHL, Robert. **La democracia y sus críticos.** Traducción Leandro Wolfson. Barcelona: Paidós. 2000.

DOMINGO, Rafael. **El Derecho global.** Génesis y Evolución. Medellín: Diké. 2009.

DUGUIT, León. **La transformación del Estado.** Madrid: Francisco Beltran edit. 1922.

EKKLESIA. **Secret courts vote “a terrible day for British Justice” says Amnesty.** Disponível em: <http://www.ekklesia.co.uk/node/18250> Acesso em: 27/03/2013

EL ESPECTADOR. **Centroamérica habla de narcotráfico.** Disponível em: <http://www.elespectador.com/impreso/internacional/articulo-365856-centroamerica-habla-de-narcotrafico> Acesso em: 07/08/2012.

_____. **América Latina se une en ONU para pedir cambios en lucha contra las drogas.** Disponível em: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-377757-america-latina-se-une-onu-pedir-cambios-lucha-contra-drogas> Acesso em: 26/09/2012.

_____. **América Latina se une en ONU para pedir cambios en lucha contra las drogas.** Disponível em: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-377757-america-latina-se-une-onu-pedir-cambios-lucha-contra-drogas> Acesso em: 26/09/2012.

_____. **Con un flashmob intentaron levantar el ánimo de los desempleados.** Disponível em: <http://www.elespectador.com/noticias/actualidad/articulo-400169-un-flashmob-intentaron-levantar-el-animo-de-los-desempleados> Acesso em: 28/01/2013.

_____. **Economía mundial a la baja.** Disponível em: <http://www.elespectador.com/noticias/economia/articulo-380145-economia-mundial-baja> Acesso em: 09/10/2012.

EL TIEMPO. **Muerte de capos no afecta negocio de narcos en México.** Disponível em: http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/muerte-de-capos-no-afecta-negocio-de-narcos-en-mexico_12307161-4 Acesso em: 15/10/2012.

ERNST, Dieter. **Inter-Firms Networks and Market Structure: Driving forces, Barriers and Patterns of Control.** Berkeley, CA: University of California. 1994. p 5-6. Documento de pesquisa de BRIE.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **Fundamentos sociales de las economías postindustriales.** Traducción: Francisco Ramos. Barcelona: Ariel. 2000.

EVANS, Peter. Class, state and dependence in East Asia: lessons for Latin Americans. In: Federic Deyo (ed.) **The Political Economy of East Asian Industrialism.** NY: Ithaca. Cornell University Press. 1987.

FALLOWS, James. **Breaking the News.** How the Media Undermine American Democracy. New York: Pantheon. 1996.

FIORAVANTI, Maurizio. **Los derechos fundamentales:** apuntes de historia de las constituciones. Madrid: Trotta, 2007.

FISCHTAK, Claudio. Structural change and trade in Brazil and the newly industrializing Latin American economies. In: Randall B. Purcell (ed.) **The Newly Industrializing.** 1989.

GANS, Herbert. From underclass to undercaste: some observations about the future of the postindustrial economy and its major victims. **International Journal of Urban and Regional Research**. 17 (3). 1995

GARBER, Doris A. **Mass Media in American Politics**. 2 Ed. Washington D.C.: CQ Press. 1996

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **La lengua de los derechos**: la formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa. Madrid: Alianza, 1995.

GERBNER, George. HAMID Mowlana y KAARLE Nordenstreng (eds.) **The Global Media Debate: its Rise, Fall, and Renewal**. Norwood (NJ): Ablex. 1993.

GEREFFI, Gary. Rethinking development theory: insights from East Asia and Latin America. **Sociological Forum**. 4. 1989

GIDDENS, Anthony. **Modernidad e identidad del yo**. Barcelona: Ed. 62. 1995.

GIDDENS, Antony. **Consecuencias de la modernidad**. Madrid: Alianza. 1999.

GILES, David. C. Parasocial Interaction, a Review of the Literature and a Model for Future Research. **Media Psychology**. 4 (3) 2002.

GIRALDO, Fabio. La libertad amenazada. In: **Usa vs Irak**. ¿La democracia liberal amenazada? GIRALDO ISAZA, Fabio (Comp.) Bogotá: Fica. 2003.

GITLIN, Todd. **The Whole World is Watching**: Mass Media in the Making and Unmaking of the New Left. Berkley: University of California Press. 1980

GREENPEACE. **Nuestra Historia**. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/colombia/es/sobre-nosotros/Nuestra-Historia/> Acesso em: 06/10/2012.

GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo. **Derecho Internacional Público**. Madrid: Trotta. 1995.

HAAS, P. Epistemic Communities. **International Organization**. No 46. 1992.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**. Entre facticidade e validade. Volume. II. Tradução: Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. 1997.

HABERMAS, Jürgen. **La constelación posnacional**: ensayos políticos. Barcelona: Paidós. 2000.

HACKER, Kenneth L. Missing links and the evolution of electronic democratization. *Midia, Culture and Society*, 18. 1996.

HOBBS, Thomas. **Leviatán**. O la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil. Traducción y Prefacio: Manuel Sánchez Sarto. 8ª Reimpresión. Buenos Aires: FCE. 2011.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. **Measuring the Information Society. 2012.** Disponível em: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/index.html> Acesso em: 23/10/2012.

JELLINEK, G. **Teoría General del Estado.** Traducción y prologo de la segunda edición alemana: Fernando de los Ríos. México: Fondo de Cultura Económica. 2000.

JONES, J. **The Dispossessed:** America's Underclasses from the Civil War to the Present. New York: Basic Books. 1992

KEETER, Scott. The illusion of intimacy television and the role of candidate personal qualities in voter choice. **The Public Opinion Quarterly**, 51 (3) 1987.

KELSEN, Hans. **Teoría General del Estado.** Traducción: Luis Legaz Lacambra. 2ª Ed. México: Coyoacán. 2008.

_____. **Teoria Pura do Direito.** Tradução: João Baptista Machado. 8ª Ed. São Paulo: Martinsfontes. 2009.

_____. **Teoria Pura do Direito. Versão condensada pelo próprio autor.** 6ª Ed revista na tradução de J. Cretella Jr. E Agnes Cretella. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2010.

KENDALL, Kathleen E.; PAINE, Scott. Political images and voting behavior. In: **Candidate images in presidential elections.** London: Praeger. 1995.

KLINENBERG, Erick; PERRIN, Andrew. **Symbolic politics in the Information Age:** the 1996 presidencial campaign in cyberspace. Berkeley: University of California. Department of Sociology. Inedito. 1996.

LAMPREA MONTEALEGRE, Evelardo. **La constitución de 1991 y la crisis de la salud:** encrucijadas y salidas. Bogotá: Ediciones Uniandes. 2011.

LA-ROCHE, J. Politique Internationale. **LDGJ.** Paris. 1998.

LIPOVETSKY, Gilles. **La era del vacío:** ensayos sobre el individualismo contemporáneo. Barcelona: Anagrama. 2000.

MACDONALD, Greg. **The Emergence of Multimedia Conglomerates.** Ginebra: Organización Internacional de Trabajo. Programa de Empresas multinacionales. Documento de trabajo 70. 1990.

MACHIAVELLI, Niccolo, (1469-1527). **El Príncipe.** Traducción Edmundo González Blanco. Edición Ricardo Rendon Lopez. Bogotá: Panamericana. 1999.

MADISON, James, et. al. **The Federalist Papers.** No 10. Disponível em: <http://www.foundingfathers.info/federalistpapers/fedindex.htm> Acesso em: 09/03/2012.

MACHIAVELLI, Niccolo, (1469-1527). **El Príncipe.** Traducción Edmundo González Blanco. Edición Ricardo Rendon Lopez. Bogotá: Panamericana. 1999.

MARZO, Mariano. Una jugada arriesgada. In: **Usa Vs Irak. ¿La democracia liberal amenazada?** Comp. Fabio Giraldo Isaza. Bogotá: Fica. 2003.

MASSEY, Douglas S.; DENTON, Nancy. **American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass.** Cambridge: Harvard University Press. 1993

MEDICOS SIN FRONTERAS. **Que es MSF.** Disponible em: <http://www.msf.es/conocenos> Acceso em: 06/10/2012.

_____. **Proyectos.** Disponible em: <http://www.msf.es/proyectos> Acceso em: 22/10/2012.

MILL, John Stuart. **Consideraciones sobre el gobierno representativo.** Traducción, prologo y notas de Carlos Mellizo. Madrid: Alianza Editorial. 2001.

MOORE, David W. **The Superpollsters: How They Measure and Manipulate Public Opinion in America.** New York: Four Walls Eight Windows. 1992.

McNAIR, Brian. **Cultural Chaos, Journalism, News, and Power in a Globalized World.** London: Routledge 2006.

NEUMAN, W. Russell. **The Future of Mass Audience.** New York: Cambridge University Press. 1991.

NORTH, Douglass C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico.** México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006.

_____. **Para entender el proceso de cambio económico.** Traducción Horacio Pons. Bogotá: Norma, 2007.

ONU. Consejo de Derechos Humanos. 17º período de sesiones. Tema 3 de la agenda. **Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.** 21 de marzo de 2011. Disponible em: <http://www.business-humanrights.org/Categories/Principles/UNGuidingPrinciplesonBusinessHumanRights> Acceso em: 29/03/2013.

_____. **Historia de las Naciones Unidas.** Disponible em: <http://www.un.org/es/aboutun/history/1941-1950.shtml> Acceso em: 23/03/2013.

_____. **Civil Society.** Disponible em: <http://www.un.org/es/civilsociety/> Acceso em: 06/10/2012.

_____. **Crecimiento de numero de Estados Miembro de las Naciones Unidas desde 1945 al presente.** Disponible em: <http://www.un.org/es/members/growth.shtml> Acceso em: 03/04/2013.

_____. **Aplicación de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas.** Informe del Secretario General. 31 de julio de 2002. Doc. A/57/270, pár.12.

_____ **E-Government Survey 2012.** New York. 2012. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>, Acesso em : 07/05/2013.

OSZLAK, Oscar. El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina. **Revista Desarrollo Económico.** Vol. 42, N° 168. Enero-Marzo, 2003: Buenos Aires, Argentina.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública.** Rio de Janeiro: Editora FGV. 2005.

PATTERSON, T.E. **Out of order:** How the decline of the Political Parties and the Growing Power of the News Media Undermine the American Way of Electing Presidents. New York: Alfred Knopf. 1993.

PORTAFOLIO. **El crimen, una de las 20 principales economías del mundo.** Disponível em: <http://www.portafolio.co/economia/crimen-una-las-20-principales-economias-del-mundo> Acesso em: 23/04/2012.

_____ **Desempleo en zona Euro alcanzó record de 11.4% en agosto.** Disponível em: <http://www.portafolio.co/internacional/desempleo-zona-euro-alcanzo-record-114-agosto> Acesso em: 01/10/2012.

PURDUM, Todd. Karl Rove's Split Personality. Vanity Fair. December. 2006.

QUEREJAZU, Amaya. Seguridad internacional y multilateralismo: las organizaciones internacionales y la intervención en Libia. **Colombia Internacional 76.** Julio a diciembre de 2012.

RAMONET, Ignacio. De la guerra perpetua. In: **Usa Vs Irak. ¿La democracia liberal amenazada?** Comp. Fabio Giraldo Isaza. Bogotá: Fica. 2003. p. 95.

REDER, Michael. **Globalización y filosofía.** Traducción: Vicente Gómez. Barcelona: Herder. 2012.

REIS NOVAIS, Jorge. **Contributo para uma teoria do Estado de Direito.** Do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito. Coimbra: Universidade de Coimbra. 1987.

RENNER, Michael. La energía después de Sadam. In: **Usa Vs Irak. ¿La democracia liberal amenazada?** Comp. Fabio Giraldo Isaza. Bogotá: Fica. 2003.

REVISTA SEMANA. **Las redes sociales: nuevas armas de la diplomacia mundial.** Disponible en: <http://www.semana.com/vida-moderna/redes-sociales-nuevas-armas-diplomacia-mundial/187068-3.aspx> Fecha de Consulta: 26/10/2012.

_____ **La deuda de los países ricos se acerca a niveles de “tiempos de guerra”.** Disponible en: <http://www.semana.com/economia/deuda-paises-ricos-acerca-niveles-tiempos-guerra/186326-3.aspx> Fecha de Consulta: 12/10/2012.

RINCON CORDOBA, Jorge Iván. **Las generaciones de los derechos fundamentales y la acción de la Administración Pública**. Bogotá: Universidad Externado. 2ª Ed. 2004.

RIPERT, **Aspectos jurídicos do capitalismo moderno**.

RODRIGUEZ-ARANA MUÑOZ. Jaime. **Aproximación al derecho administrativo constitucional**. Bogotá: Universidad Externado. 2009.

RODRÍGUEZ PEÑARANDA. María Luisa. **Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa**. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2005.

ROUSSEAU, Charles. **Derecho Internacional Público**. Aumentada y corregida por: Fernando Gimenez Artigues. Palabras liminares: José Mª Trias de Bes. 3ª Ed. Barcelona: Ariel. 1966. p, 83.

RIQUELME CORTADO. ROSA. **Derecho Internacional**. Entre un orden global y fragmentado. Madrid: Biblioteca nueva. 2005.

SAINZ, Pedro; CALCAGNO, Alfredo. In search of another form of development. **CEPAL. Review**. 48 (diciembre) 1992.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina**. Perspectivas desde una epistemología del Sur. La Paz: Plural. 2010.

_____ **De la mano de Alicia**: Lo social y lo político en la postmodernidad. 2ª Ed. Ampliada. Bogotá: Siglo del Hombre. Facultad de Derecho Universidad de los Andes. Ediciones Uniandes. 2012.

SIEYÈS, Joseph Emmanuel. **¿Qué es el tercer Estado?** Precedido de «Ensayo sobre los privilegios». Introducción, traducción y notas de Marta Lorente Sarieña y Lidia Vázquez Jiménez. Madrid: Alianza Editorial. 2008.

SMITH, Peter H. Ascenso y caída del Estado desarrollista. In: VELLINGA, Menno (coord.) **El cambio del papel del Estado en América Latina**. México: Siglo XXI. 1997.

STIGLITZ, Joseph E. **El precio de la desigualdad**. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita. Bogotá: Taurus. 2012.

SOARES, Rogério Guilherme Ehrhardt. **Direito Público e Sociedade Técnica**. Coimbra: Atlântida, 1969.

SCHOLTE, J.A. **Globalization – A Critical Introduction**. Londres: Macmillan. 2000.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo y democracia**. Traducción: José Díaz García. Madrid: Aguilar. 1968.

SØRENSEN, Georg. **La Transformación del Estado**. Más allá del mito del repliegue. Traducción: Ramón Cotarelo. Valencia: Tirant lo Blanch. 2010.

SOROS. George. **La tormenta financiera**. Por qué los mercados sólo pueden sobrevivir con reglas. Traducción de Eduardo G. Murillo. Bogotá: Destino. 2012.

SUSSER, Ida. The construction of poverty and homelessness in US cities. **Annual Reviews of Antropology**. 25.1996.

SUSTEIN. Cass R. **Republic.com 2.0**. Princeton University Press. 2009. E-book. Amazon.

TARASULO, Isaav T (ed.). **Gorbachev and Glasnost: Viewpoints from the Soviet Press**. Wilmington, Delaware: Scholarly Resources Books.

TAX JUSTICE NETWORK. **The Price of offshore revised**. New estimates for “missing” global private wealth, income, inequity, and lost taxes. James Henry. Senior Advisor / Global Board Member. July 2012. Disponível em: http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/Price_of_Offshore_Revisited_120722.pdf
Acesso em: 22/07/2012.

THUROW, Lester. **Head to head: the coming economy battle among Japan, Europe and America**. New York: William Morrow. 1992

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Tradução de Neil Ribeiro da Silva. 2. ed. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Edusp, 1987.

TOURAINÉ, Alain. **La sociedad post-industrial**. Barcelona: Ariel. 1969.

_____. **Lettre à Lionel, Michel, Jacques, Martine, Bernard, Dominique... et vous**. Paris. Fayard. 1995.

UPRIMMY, Rodrigo. Las transformaciones constitucionales recientes de América Latina: tendencias y desafíos. In: RODRIGO GARAVITO, Cesar. (coord.) **El derecho en América Latina**. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI. Buenos Aires: Siglo veintiuno. 2011.

VALENCIA TELLO, Diana Carolina; DINIZ LIMA, Edilson Vitorelli. **A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento**. Proximamente.

VAN KEMPEN, Ronald; MARCUSE, Peter. **The New Spatial Order of Cities**. New York: Colombia University Press. 1996

WACQUANT, Loic. Urban outcast: stigma and division in the black American ghetto and the French urban periphery. **International Journal of Urban and Regional Research**. 17 (3).1993

WACQUANT, Loic. The rise of advanced marginality: notes on its nature and implications. **Acta sociologica**. 12.1996

WEBER, M. **Economía y sociedad:** teoría de la organización social. México: Fondo de Cultura Económica. 1963. v. 4.

WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia.** Rio de Janeiro: J. Zahar, 1974. p. 56.

WALDMANN, Peter. **El Estado anómico.** Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina. Traducción: Monique Delacre. Caracas: Nueva sociedad. 2003.

WILLIAMS, Frederick. **The Communications Revolution.** Beverly Hills: Sage. 1982.

WILSON, William Julius. **The truly Disadvantaged:** the Inner City, the underclass and public policy. Chicago: University of Chicago Press. 1987

WILSON, William Julius. **When Work Disappears:** the World of the New Urban Poor. New York: Alfred Knopf. 1996

WRISTON, W.B. **The Twilight of Sovereignty:** How the Information Revolution is Transforming our World. New York: Charles Scribner's Sons. 1992

WORLD BANK. Definition E-Government. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html>
Acesso em: 05/07/2013.